



Universidade Federal de Santa Catarina
Centro de Ciências Jurídicas
Curso de Pós-Graduação em Direito
Programa de Mestrado

KATIA DE CARVALHO

**DA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA À
DEMOCRACIA PARTICIPATIVA:
A AUTO-CONVOCAÇÃO POPULAR, UM MECANISMO DE
APERFEIÇOAMENTO DA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA**

Florianópolis

2011
KATIA DE CARVALHO

**DA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA À
DEMOCRACIA PARTICIPATIVA:
A AUTO-CONVOCAÇÃO POPULAR, UM
MECANISMO DE
APERFEIÇOAMENTO DA REPRESENTAÇÃO
POLÍTICA**

Dissertação submetida à
Universidade Federal de
Santa Catarina para a
obtenção do título de Mestre
em Direito.

Orientador: Professor
Doutor Orides Mezzaroba

Florianópolis

2011

KATIA DE CARVALHO

**DA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA À
DEMOCRACIA PARTICIPATIVA:
A AUTO-CONVOCAÇÃO POPULAR, UM MECANISMO DE
APERFEIÇOAMENTO DA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA**

Esta dissertação foi julgada adequada para obtenção do título de Mestre em Direito e aprovada em sua forma final pela coordenação do Curso de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina, na área de Direito, Estado e Sociedade.

Banca Examinadora:

Presidente: Professor Doutor Orides Mezzaroba (UFSC)

Membro: Professor Doutor Matheus Felipe de Castro (UFSC)

Membro: Professora Doutora Maria de Fátima Schumacher Wolkmer (UCS)

Florianópolis

À
HAYDEA DA GRAÇA LACERDA DE CARVALHO
e
EMYGDIO DE CARVALHO
(in memoriam)

AGRADECIMENTOS

À minha amiga de todas as horas e segunda mãe, Ana Elizabete Ferreira.

Ao meu Orientador e Mestre, Professor-Doutor Orides Mezzaroba.

Aos Professores do Mestrado, à Coordenação e aos servidores do Curso de Pós-Graduação em Direito - CPGD desta Universidade.

Aos amigos e colegas, Mozart Vianna de Paiva, Ricardo José Pereira Rodrigues e Gilvan Correia de Queiroz Filho.

Às irmãs do coração, Lindonor Andrade e Leonir Menezes Duarte.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	8
 Capítulo 1. DA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA	
1.1. Gênese da Representação Política no Ocidente	17
1.1.1. Inglaterra	19
1.1.2. Estados Unidos	21
1.1.3. França	23
 1.2. Natureza Teórica da Representação	 27
1.2.1. Representação vinculada à idéia de autoridade	30
1.2.2. Representação como relação de confiança ou política	32
1.2.3. Representação como reflexo de alguém ou de alguma coisa ..	33
 1.3. Teoria do Mandato Político	 36
 Capítulo 2. DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA	
2.1. Conceito e modelos da democracia moderna	39
2.1.1. Teoria Minimalista	41
2.1.2. Teoria Ampla.....	45
 2.2. Evolução da Democracia Participativa.....	 50
2.2.1. Modelos antecedentes	50
2.2.2. Surgimento do modelo participativo.....	52
2.2.3. Instrumentos de democracia participativa.....	55
2.2.4. Instrumentos de participação legislativa	56
2.2.5. Democracia participativa em outros países.....	60
 2.3. Democracia Participativa no Brasil.....	 62
2.3.1. Participação Popular: antecedentes históricos.....	62
2.3.2. Disposições consagradas pela Constituição de 1988.....	66
2.3.3. Disposições Infraconstitucionais.....	68

Capítulo 3. APERFEIÇOAMENTO DO ATUAL MODELO DEMOCRÁTICO

3.1. Factibilidade Normativa.....	68
3.1.1. Mutação das propostas participativas do Constituinte de 1987	68
3.1.2. Dificuldades na aplicação do Texto Constitucional	75
3.1.3. Imperfeições da Norma Integrativa.....	78
3.2. Possibilidades evolutivas.....	80
3.2.1.As novas tecnologias facilitadoras da participação popular.....	81
3.2.2. O exemplo da experiência italiana.....	86
3.3. Proposições aperfeiçoadoras dos instrumentos existentes	92
3.3.1. Redução de subscrições para iniciativa popular.....	93
3.3.2. Auto-convocação nas consultas populares	95
CONCLUSÃO.....	100
BIBLIOGRAFIA	104
ANEXO A – Emenda Constitucional nº 4, de 1961	108
ANEXO B – Lei Complementar nº 2, de 16 de Setembro de 1962.....	114
ANEXO C – Lei nº 8.624, de 4 de fevereiro de 1993	115
ANEXO D – Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998	118
ANEXO E – Decreto Legislativo nº 780, de 2005	121

INTRODUÇÃO

Desde os primórdios da instituição do Grande Conselho na Inglaterra medieval e das conquistas da Revolução Francesa, o direito de voto tem sido considerado a participação política por excelência. Ao longo dos últimos trezentos anos, os representantes do povo têm sido eleitos por meio do voto para desempenhar funções legislativas, administrativas ou jurisdicionais.

Historicamente, cumpre lembrar que a burguesia dominante do século XVIII sacralizou o princípio representativo como fundamento das democracias ocidentais, afastando a participação direta da população no processo decisório de governo, com receio da ascensão das classes subalternas (primeiro o campesinato, depois o proletariado incipiente).

Nessa retrospectiva histórica, podemos destacar três momentos que comprometeram a supremacia absoluta da burguesia. O primeiro foi o agravamento da questão social e o surgimento das doutrinas socialistas, no século XIX. O segundo, no início do séc. XX, foi a Revolução Russa de 1917 e a ascensão do fascismo italiano e do nazismo alemão, que colocaram em descrédito a democracia liberal tradicional. O terceiro veio logo após o segundo pós-guerra, com o surgimento do estado de bem-estar social e o conseqüente clamor pela redemocratização em vários países europeus em reconstrução, que intensificaram a adoção de mecanismos diretos de participação popular como a iniciativa de lei, o plebiscito e o referendo.

Agora, no início do século XXI, em que vivemos a chamada crise das democracias, decorrente de um processo simbiótico entre o neoliberalismo e a globalização, urge a necessidade de se rediscutir mais profundamente os mecanismos democráticos.

Nesse momento, deflagra-se novamente a discussão sobre a necessidade e viabilidade de o povo participar ativamente das decisões de governo. A representação política, pelo exercício do voto, até então considerada como a única forma de participação suficiente para a concretização do ideal democrático é agora questionada. A percepção crescente é de que a participação indireta, através do voto, não se reveste de

instrumentabilidade bastante para garantir o efetivo exercício da democracia.

Não se trata, obviamente, de contestar a democracia, mas sim, discutir os mecanismos que se prestam a aperfeiçoá-la. Como afirma Hirst, a democracia é um bem inquestionável, no entanto, a democracia representativa precisa ser reavaliada. Segundo Hirst, a democracia representativa como democracia serve de fato para legitimar o grande governo moderno, contudo traz em seu bojo a possibilidade de livrar o governo de praticamente todo o controle. Assim, a discussão referente à democracia representativa não pode ser vista como um suicídio político, mas como um mal necessário que precisa ser feito.

Já, no sentir de Bonavides, contestar a democracia representativa em seu atual estágio e, ao mesmo tempo, propugnar pela ampliação e utilização de instrumentos de participação política direta são direitos outorgados pela própria Constituição Federal. Para o autor, a democracia participativa consiste no direito de luta e de resistência com o escopo de repolitizar a legitimidade, hoje, totalmente desgastada.

As causas do desgaste da legitimidade e a discussão sobre o direcionamento que se deve emprestar à democracia representativa no Brasil são muitas, basta citar aquelas consideradas como razões históricas, a saber, o coronelismo, o clientelismo e a representação formal dos partidos políticos. Talvez, porém, a principal causa seja a manutenção de um sistema eleitoral anacrônico, que abriga uma diversidade de vícios eleitorais. Entre eles, destacam-se os temas a todo o momento veiculado pela mídia, quais sejam:

- a) a deturpação do sistema eleitoral causada pelas coligações partidárias espúrias nas eleições proporcionais;
- b) a extrema personalização do voto nas eleições proporcionais, da qual resulta o enfraquecimento das agremiações partidárias;
- c) os crescentes custos das campanhas eleitorais, que tornam o seu financiamento dependente do poder econômico;
- d) a excessiva fragmentação do quadro partidário;
- e) ficção ideológica como conteúdo dos programas partidários;
- f) as intensas migrações entre as legendas partidárias, cujas bancadas de representação no Legislativo oscilam substancialmente ao longo das legislaturas;
- f) a falta de exigência de conduta idônea como requisito imprescindível para filiação partidária e candidatura eleitoral;
- g) desproporcionalidade da representação por unidade federativa;
- h) fiscalização das despesas de campanha por amostragem;

- i) inexistência de normas claras e eficazes quanto à fidelidade partidária;
- j) propagandas eleitorais e partidárias pouco informativas, tão-somente dirigidas à manipulação da consciência política e opinativa do cidadão.

Como se observa, todos os temas citados acima se encontram inter-relacionados e estão a demandar um tratamento conjunto, uma reforma político-eleitoral ampla e profunda. Assim é que, a necessidade de uma reforma abrangente se fez sentir logo após o primeiro ano de promulgação da Constituição Federal de 1988, quando das primeiras propostas de emenda constitucionais sobre a representação numérica das unidades federadas.

Hoje, no entanto, transcorridos mais de vinte anos, constata-se que das centenas de propostas constitucionais e projetos de lei apresentados nesse período nas duas Casas do Congresso Nacional, nenhum logrou êxito de reformular substancialmente o sistema eleitoral vigente. Quando muito, foram aprovadas algumas poucas normas em atendimento aos interesses pessoais de candidatos, governantes e dirigentes partidários, mas em total desprezo a questão da soberania popular, cada vez mais rarefeita.

Diante desse quadro, exsurge a necessidade de se pensar em novas alternativas que restaurem a dignidade e efetividade do princípio representativo e restabeleça a plenitude democrática. A alternativa que desponta como uma nova ordem política é a democracia participativa.

Identificam-se duas correntes doutrinárias sobre o tema. A primeira acredita que ampliação da democracia participativa possa ensejar uma progressiva substituição da democracia representativa. Um dos principais representantes dessa corrente na doutrina pátria, Paulo Bonavides, sustenta a superação da democracia representativa pela participativa não só como uma meta, mas como uma necessidade e um direito de resistência.

A segunda linha de pensamento, ao revés, opõe-se a idéia de total superação e expressa o entendimento de que seria possível a existência simultânea dos dois modelos e mais, que seria possível conciliá-los de forma a aperfeiçoar o sistema representativo atualmente em crise. Contudo, a defesa dessa idéia nem sempre vem acompanhada de propostas pragmáticas de como seria feita tal harmonização.

Há um ponto, porém, que todos parecem convergir, qual seja, o entendimento de que não seria viável a implantação de uma democracia direta pura na complexa sociedade moderna. Os defensores da ampliação

dos mecanismos de democracia participativa não prescindem da representatividade parlamentar e partidária, entendem que a democracia participativa seria, em verdade, subsidiária da representativa.

Para os que advogam que a fusão dos dois modelos ou a absorção da democracia participativa pela representativa, seria mais um elemento complicador para o exercício democrático, cumpre invocar a inteligência de Fábio Comparato, quando afirma que “a salvação da democracia é mais democracia, não menos democracia”.

Doutrinariamente, identificamos também divergências conceituais no que seja democracia participativa, participação política, democracia semi-direta e democracia direta. A par de todas as distinções semânticas e conceituais, constata-se um ponto convergente entre os doutrinadores, o da grande dificuldade, senão total impossibilidade, da implantação da democracia direta nas atuais sociedades modernas. Ainda no séc. XVIII, o próprio Rousseau, árduo defensor da democracia direta, apontava as dificuldades de se instituir tal regime.

De fato, não se mostra factível, no atual estágio de organização social, pensar na implantação de um regime de participação política exclusivamente direta. Em verdade, a democracia direta na sua forma originária, como a vigente em Atenas de Péricles e na Genebra de Rousseau, não pode ser imaginada no mundo contemporâneo, senão como fonte histórica da democracia participativa do novo milênio.

Vislumbra-se assim um novo modelo de democracia lastreado nos princípios representativo e participativo com a reestruturação do espaço público, no qual coexistiria a ordem institucional já estabelecida e a participação direta da sociedade civil.

Parte da doutrina entende que essa nova democracia se apresenta inteiramente utópica, pois com a ampliação da participação popular ter-se-ia como consequência imediata a supressão dos partidos políticos e mediata, a extinção da representação política. Essa corrente de opinião entende, assim, que a democracia participativa substituiria a democracia representativa.

Assim o primeiro problema a ser enfrentado na presente pesquisa é saber se a ampliação dos instrumentos de democracia participativa implicaria na superação ou no aperfeiçoamento da democracia representativa. No caso de melhoria, a questão a ser colocada é como construir uma relação harmônica entre as duas democracias, de forma a revitalizar a representatividade.

Ademais, considerando-se a pouca utilização dos mecanismos constitucionais de participação popular, outro problema a ser enfrentado

relaciona-se às alterações legislativas que poderiam ser propostas. No caso da iniciativa popular, é necessário saber qual seria o quantitativo razoável de subscrições para apresentação de projeto de lei. Já no caso de plebiscito e referendo, o problema colocado é como viabilizar a auto-convocação popular.

Assim, o presente trabalho tem como objetivo geral verificar se a ampliação e aperfeiçoamento dos mecanismos de participação direta do cidadão no processo legislativo, como forma de saneamento, implicaria na superação ou aperfeiçoamento da democracia representativa contemporânea brasileira.

E como objetivos específicos :

a) Analisar a atual crise da representação política no Brasil identificando, ainda que perfunctoriamente, as suas principais causas;

b) Apreçar as ambigüidades semânticas e diferenças conceituais entre os institutos de participação popular existentes no Brasil e os praticados em outros países, no âmbito legislativo;

c) Identificar formas que possam harmonizar as duas formas de democracia e garantir uma efetiva e legítima representação política;

d) Defender os instrumentos de participação popular como alternativa viável para a concretização dos direitos fundamentais assegurados no texto constitucional;

e) Apontar as dificuldades para a pouca utilização dos instrumentos criados pela Constituição Federal;

f) Confrontar a utilização dos instrumentos participativos existentes no Brasil e as experiências exitosas em outros países democráticos;

g) Sugerir o aperfeiçoamento constitucional e legal dos institutos existentes; notadamente o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular;

i) Discutir a possibilidade de implementação da auto-convocação popular nos casos de consultas populares.

Desta feita, partindo da hipótese de que a ampliação da democracia participativa não teria o condão de extinguir a democracia representativa, ao revés, como corolário de uma visão sistêmica, poder-se-ia construir uma relação autopoietica entre os dois modelos democráticos, de forma que cada um poderia se auto-regular e ao mesmo tempo servir de substrato para a regulação da outro, o presente trabalho intenta saber em que medida poder-se-ia ampliar os instrumentos de participação popular de forma a dinamizar e emprestar maior legitimidade a representação política.

O método de abordagem utilizado foi o raciocínio dedutivo, partindo-se de uma abordagem histórica, baseada em textos doutrinários, para posteriormente investigar as normas vigentes em outros

sistemas jurídicos e as proposições legislativas atualmente em tramitação no Congresso Nacional. O método de procedimento foi o monográfico e a técnica de pesquisa empregada foi a pesquisa bibliográfica.

A presente pesquisa é estruturada em três capítulos.

O primeiro capítulo versa sobre a representação política. São descritos os aspectos históricos, sua gênese na Inglaterra do séc. XI e seu desenvolvimento, no séc. XVIII, com o processo de independência das colônias norte-americanas e com a eclosão da Revolução Francesa.

A seguir passa-se a descrever as discussões sobre a natureza da representação. Discutem-se as três teorias sobre o tema, quais sejam: uma que vincula a representação à idéia de autoridade; outra que a entende como uma relação de confiança; e a última, que a concebe como o reflexo da realidade social.

Considerando que o instrumento de concretização da democracia representativa é o mandato eletivo, passam-se a descrever os três modelos distintos de mandato, quais sejam, o imperativo, o representativo e o partidário.

O segundo capítulo cuida da democracia participativa. Inicialmente, são abordadas questões de natureza conceitual relativas ao próprio termo *democracia* e as divergências semânticas sobre a expressão *democracia participativa*. Entre as muitas tentativas de conceituação e classificação desponta a corrente doutrinária que defende o alargamento da participação popular como forma de suprir a insuficiência da representação política e garantir a sua sobrevivência.

Sobre a idéia, muito bem se expressa Moreira Neto, quando defende que a democracia participativa nada mais é do que um aprofundamento do modelo democrático. Em verdade, depreende-se na conceituação deste autor que a democracia participativa seria a da decorrência natural do desenvolvimento da própria democracia representativa, que não tendo o condão de substituí-la, vem tão somente aperfeiçoá-la, imprimindo maior legitimidade aos atos de governo.

Trata-se então de examinar a chamada *Teoria Ampla da democracia*, que por sua vez, subdivide-se em duas correntes: uma, encabeçada por Habermas, que entende que a participação popular consiste no debate de idéias e que por meio delas consegue influenciar na tomada de decisões, estas atribuídas exclusivamente aos representantes eleitos (Democracia Deliberativa); e outra, que entende que o eleitorado é co-participante do processo decisório (Democracia Participativa). Sob o enfoque da Democracia Participativa, a pesquisa avança em descrever: o contexto mundial que deu origem ao clamor por mais participação popular; a

sucessão de modelos democráticos; os diversos instrumentos de democracia participativa e a sua utilização em outros sistemas constitucionais.

A seguir, são relatadas as experiências brasileiras de consultas populares nacionais, que se resumem a apenas três registros, a saber:

a) primeiro, em 6 de janeiro de 1963, ainda na vigência da Constituição de 1946, de caráter plebiscitário visava a legitimação do sistema de governo recentemente alterado, a fim de reduzir os poderes do Presidente João Goulart;

b) o segundo, foi a consulta prevista Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição de 1988, realizada em 1993, sobre o sistema e a forma de governo;

c) a terceira e última consulta popular ocorreu em 23 de outubro de 2005, quando do referendo sobre o desarmamento.

Ainda no segundo capítulo, relata-se o importante passo dado pela Constituição Federal de 1988, que em seu art. 14, incisos I a III, instituiu o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular. Contudo a caminhada participacionista foi retardada pela falta de regulamentação dos dispositivos constitucionais. Eis que a regulamentação da matéria ocorreu somente dez anos depois, com a edição da Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998, que intentou disciplinar a execução do plebiscito, referendo e iniciativa legislativa.

O terceiro capítulo trata de como os instrumentos de participação popular podem contribuir para o aperfeiçoamento da democracia. Para tanto, o capítulo inicia uma análise dos dispositivos constitucionais e infraconstitucionais, identificando as principais dificuldades criadas pela própria Constituição e pela lei que tem obstaculizado a ampla utilização dos instrumentos participativos, de sorte a torná-los meramente decorativos ou, quando muito, instrumentos a serviço das elites e não exatamente do povo.

É visto que, pouco tempo após da edição da Lei nº 9.709, de 1998, constatou-se a grande dificuldade de sua aplicabilidade. O plebiscito sobre alterações territoriais previstas para a criação e fusão de Estados mostrou-se particularmente problemático, haja vista as diversas remissões a outros diplomas jurídicos, uns inexistentes, outros não recepcionados e outros, ainda, superados pelo tempo. Em verdade, os plebiscitos só tiveram ampla utilização para a criação de novos e debilitados municípios, por força do interesse eleitoreiro de lideranças políticas locais.

Quanto à iniciativa popular, restrita apenas às leis ordinárias e complementares, a barreira para a sua efetiva utilização consiste no elevado número de subscrições, exigido pelo § 2º do art. 61 da Constituição Federal.

Tal exigência redundou na inexequibilidade do instrumento. Em verdade, não houve formalmente nenhuma lei ou projeto de lei de iniciativa popular, todos foram subscritos por parlamentares, sendo tão somente apelidadas pela mídia de lei ou projetos populares.

A par disso, infere-se que o efetivo exercício da democracia participativa não depende somente da criação normativa e propagandista de novos instrumentos de participação, é necessário, que haja condições subjetivas e objetivas, isto é, que o cidadão queira participar e que haja efetivamente mecanismos que lhe permitam participar. Vislumbra-se que a junção de tais condições está sendo grandemente favorecida com o surgimento de um novo fator, que vem se mostrando determinante para o fortalecimento dos princípios democráticos em todo o mundo, qual seja: o uso de novas tecnologias, notadamente a utilização da Internet.

Sanchez Picanyol, na obra *Democracia Eletrônica*, ao observar o divórcio entre uma sociedade nova (e em contínua transformação) e uma política velha (estagnada), assevera que a Internet pode ser utilizada como um dos principais instrumentos de reconciliação entre ambas. Essa nova cultura informatizada tem se mostrado capaz para revigorar a prática democrática. O uso das novas tecnologias, sobretudo a Internet, tem aproximado o cidadão dos assuntos governamentais. Hoje, as pessoas não usam a Internet apenas para manterem-se informadas sobre o que ocorre no governo, mas, sobretudo, para influenciar e participar da tomada de decisões.

Contudo, apesar dos esforços empreendidos pelas instituições políticas de todo o mundo para se adaptarem à rede, elas ainda não criaram mecanismos bastantes para permitir uma efetiva e ampla participação dos cidadãos. Basicamente pode-se constatar que na maioria dos países a inovação restringiu-se, até aqui, a criação de fóruns de discussão sobre aspectos concretos em algumas instituições, com vistas ao planejamento de suas futuras ações.

Da mesma forma como ocorre em outros países, no Brasil, o acesso às novas tecnologias não bastam por si só para que a participação popular se torne efetiva, é necessário a existência de condições objetivas, isto é, a criação de novos procedimentos visando o exercício dos instrumentos participativos já instituídos constitucionalmente.

Ante a pouca utilização dos instrumentos participativos constitucionais, cumpre buscar experiências exitosas em outros sistemas jurídicos. Nesse ponto, o presente trabalho dá especial destaque ao texto constitucional italiano, que como o brasileiro advém da superação de

regime autoritário e têm se preocupado em ampliar e tornar efetivos os mecanismos de participação direta.

Sob esse prisma, são discutidas alternativas de mudanças. A primeira proposta de mudança, relativamente à iniciativa popular, consiste na redução do número de subscrições exigidas para a apresentação de projetos de lei de autoria popular.

A segunda proposta se refere especificamente aos sufrágios deliberativos do plebiscito e do referendo. De acordo com art. 49, inciso XV da Constituição Federal é da competência exclusiva do Congresso Nacional autorizar referendo e convocar plebiscito. Para que a democracia seja ampliada e fortalecida é necessário que essa prerrogativa de exclusividade outorgada à democracia representativa seja contestada. Afinal, consoante o parágrafo único do art. 1º da nossa Lei Maior, a noção de soberania nacional é correlata a de soberania popular, ambas se complementam. Em qualquer caso, o titular da soberania é o povo, que deverá ter a possibilidade de se manifestar sempre que entender necessário e não somente quando for de interesse dos governantes, não raras vezes até para convalidar medidas autoritárias.

Assim, sob essas bases doutrinárias e normativas, a presente pesquisa passa a examinar a admissibilidade constitucional e jurídica da criação de um procedimento que viabilize a auto-convocação em consultas populares, analisando as proposições que atualmente tramitam sobre a matéria na Câmara dos Deputados.

Por último, pretende-se, ainda, além de examinar as premissas que originaram o trabalho, discutir a possibilidade de criação de um novo instituto de participação legislativa, qual seja, a auto-convocação popular ou *convocatória* (como é chamado em propostas legislativas apresentadas no Congresso Nacional) para a realização de consultas plebiscitárias. Tal discussão tem por objetivo verificar se tal instituto poderá efetivamente ser utilizado como catalisador para maior participação popular e, com a ajuda do emprego de novas tecnologias, fazer com que os instrumentos de democracia participativa previstos constitucionalmente, hoje utilizados entre nós de forma esporádica e excepcional, possam ser convertidos em práticas ordinárias do processo decisório.

Capítulo 1

DA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA

1.1. Gênese da Representação Política no Ocidente

Etimologicamente, em nossa cultura ocidental, a palavra *representação* tem origem no substantivo latino *repraesentatio*, *repraesentationis* e da forma verbal *repraesentare*, que significam “tornar presente ou manifesto; ou apresentar novamente”, e, no latim clássico, seu uso é quase inteiramente reservado para objetos inanimados. Modernamente, o termo possui muitas acepções, como por exemplo a “ação ou efeito de representar”, “ser mandatário ou procurador”, “fazer vezes de”, “suprir falta de”, “apresentar-se no lugar de”, “espelhar as características de alguém ou de alguma coisa”, “evocar simbolicamente ou personificar alguém ou alguma coisa”, podendo significar ainda a reprodução de um objeto dado.

Como se vê, o termo possui diversos significados, dependendo da situação em que for empregado. Em todos os significados acima mencionados percebe-se sempre a idéia de substituição de alguém ou de alguma coisa. Assim é que, no Direito Privado o termo se associa, na esfera contratual, à idéia de substituição na manifestação de vontade. Já no Direito Público, conforme ensina Manuel Gonçalves de Ferreira Filho (2006), em sua obra clássica *Curso de Direito Constitucional*, a representação é definida como um vínculo entre governadores e governantes, em estes agem em nome daqueles e devem trabalhar pelo bem dos representados e não pelo próprio.

A idéia clássica de representação política é insita à de participação popular no governo, por intermédio de representantes eleitos por meio do sufrágio universal. Representação, assim, está atrelada à idéia de democracia, de governo do povo.

De acordo com José Antônio Giusti Tavares (2005), em *Representação Política e Governo*, a representação política é uma relação entre o conjunto dos cidadãos que integram uma comunidade política nacional e os seus representantes, na qual os primeiros, enquanto

comitentes e constituintes, autorizam os últimos a tomarem as decisões que obrigam em comum e universalmente a todos.

Contudo, o conceito de representação política, no sentido de substituição, de algumas pessoas representando outras, é uma idéia recente.

Historicamente constata-se que, no Império Romano, embora a autoridade máxima fosse o Imperador, tido como o representante do Estado, e o Senado, como representante do povo, tais representações não guardavam a mesma significação empregada nos dias atuais. Eis que não havia entre os agentes políticos, o povo e o Estado qualquer vínculo eleitoral ou democrático. De igual maneira, na Idade Média, o termo representação era usado de forma distinta. O Papa era a encarnação mística de Jesus Cristo, da mesma forma que os cardeais representariam a reincorporação mística dos apóstolos do início da era cristã.

De acordo com Pitkin (2006), somente a partir da Baixa Idade Média é que se começa a esboçar a noção de representação política como a entendemos hoje. E foi exatamente a partir da concepção mística de igreja, que os juristas medievais do final do século XIII e do início do século XII começaram a trabalhar a idéia de personificação da vida coletiva. Eles passaram a considerar alegoricamente a comunidade como uma pessoa (*persona repraesentata*). A ênfase se encontra na natureza fictícia da conexão: não se trata de uma pessoa real, mas de uma pessoa apenas por representação. Todavia, nem os glosadores nem os canonistas usam a palavra “representação” ao desenvolver essas idéias presentes no direito romano. O paralelo com o pensamento eclesiástico alegórico era bastante próximo, de forma a possibilitar o desenvolvimento da idéia. Já nos meados do século XIII, um escritor familiarizado com o tema poderia argumentar que o magistrado representa a imagem de todo o Estado.

O uso do termo somente foi consolidado com a publicação da obra *Leviatã*, de Thomas Hobbes, que emprestou-lhe uma definição formalista, mas muito aproximada da concepção moderna, conforme se vê *in verbis*:

Diz-se que uma República (*Commonwealth*) se instituiu quando uma multidão de homens concorda e pactua cada um com o outro, que determinado homem, ou assembléia de homens, deve receber da maior parte o direito de apresentar a pessoa de todos eles, isto é, de ser seu representante; todos [...] devem autorizar todas as ações e julgamentos daquele homem, ou assembléia de homens, como se fossem seus próprios. (HOBBS, 2006, p.237)

Por esta definição formalista de Hobbes, o representante autorizado adquire novos direitos e poderes e o representado adquire apenas novas obrigações. Em *Leviatã*, Hobbes enumera uma série de atribuições concernentes a missão do representante soberano, considerando sempre que o soberano fará o que se espera que ele faça em favor dos representados e nunca, em favor de si mesmo. Tal hipótese é expressamente rejeitada pela sua definição formal, que assegura que essa expectativa não pode ser invocada para criticar o soberano ou resistir a ele por não representar seus súditos como deveria. Em síntese, pode-se concluir que até aquele momento o termo era sempre empregado no sentido positivo, não havendo a possibilidade de não-representação.

Assim, embora o desenvolvimento etimológico do conceito moderno de representação estivesse completado antes do final do século XVII, seu desenvolvimento na teoria política mal tinha começado.

Nos séculos que se seguiram, a teoria política deu continuidade a construção do conceito tendo como pano de fundo a experiência política inglesa, a Revolução Americana e a Francesa, do final de século XVIII, e, por último, as prolongadas lutas políticas e institucionais de democratização do século XIX, que consagravam o sufrágio, a circunscrição dividida proporcionalmente em distritos, os partidos políticos e a relação entre as funções legislativas e executivas.

De acordo com Mezzaroba (2004), em *Direito Partidário Brasileiro*, para que se possa entender o papel da representação política é necessário retroceder aos seus primórdios. Faz-se mister rever o desenvolvimento da atividade parlamentar, que tem como primeiro marco a experiência da política inglesa e que se consolida com a formação dos Estados constitucionais americano e francês.

Verifica-se pela evolução histórica sintetizada a seguir que o desenvolvimento da representatividade foi progressivo, inicialmente existiu somente em relação aos interesses da nobreza e do alto clero, mais tarde ampliou-se para atendimento também da burguesia, só atingindo patamares mais abrangentes nos primeiros anos da Revolução Francesa.

1.1.1. Inglaterra

Em meados do século XI, o Rei Guilherme I, chamado de “O Conquistador”, após defender seu novo reino das diversas tentativas de invasão por parte dos *vikings* noruegueses e dinamarqueses, cuidou de pacificá-lo internamente, exercendo um governo extremamente centralizador. De sorte que, além das resistências que foram opostas a sua

coroação em Gales e no Norte da Inglaterra, passou a existir uma reação por parte da realeza, desejosa de mais autonomia e menos atribuições. A expropriação de terras, a imposição de pesados encargos tributários e as longas jornadas de trabalhos para os camponeses reverteram-se em fatores determinantes para a instituição de importantes reformas administrativas e econômicas.

A reforma administrativa introduziu dois novos mecanismos para a organização política do reino. O primeiro foi a criação do *Grande Conselho*, formado por barões, bispos e abades. O segundo foi a divisão territorial em condados (*shires*), para os quais nomeou um funcionário (*sherif*) para representá-lo, sendo este encarregado de presidir as Cortes de Justiça e arrecadar impostos.

Conforme analisa Duverge (1985), em *Os Grandes Sistemas Políticos*, ainda que o Grande Conselho possa ser considerado como um embrião do Parlamento moderno, cumpre destacar que não havia vínculo representativo entre seus membros e a população, tampouco dispunham os conselheiros de qualquer poder decisório. O Grande Conselho funcionava tão-somente como um órgão de aconselhamento do Rei. O mesmo pode-se dizer dos *sheriffs*, isto é, também não eram representantes políticos da comunidade, agiam apenas como funcionários administrativos e jurisdicionais em nome do Rei.

A primeira experiência inglesa em termos de representatividade e que se poderia realmente chamar de primeiro Parlamento inglês ocorre com o Grande Conselho de 1265, quando Simon de Montford sucede ao Rei Henrique III, derrubado pela união dos barões, cavaleiros e cidadãos ingleses. Para se manter no poder, Montford convoca para compor o *Grande Conselho*, além dos barões, bispos e tenentes-chefes, dois cavaleiros representantes de cada *shire* e dois cidadãos representantes de cada burgo. O Parlamento inglês se mantém formalmente unido até o século XIV, quando se desdobra em duas Casas: a Câmara dos Lordes, composta de membros da alta nobreza e do alto clero, e da Câmara dos Comuns, de representantes eleitos da burguesia, dos cavaleiros e da pequena nobreza.

Com o decorrer do tempo, apesar da divisão em câmaras, a importância do Parlamento continuou crescente, chegando ao seu apogeu em 1689, com a assinatura da Declaração de Direitos (*Bill of Rights*). A partir desse documento, o Legislativo alcança o controle total dos atos da monarquia, substituindo a doutrina do direito divino pela da soberania nacional.

A partir desse longo e doloroso processo político e histórico, com modificações profundas em sua organização institucional, a Inglaterra

inaugura assim uma nova forma de governo, até então desconhecida, que passa a se chamar de governo representativo. Por esse novo modelo as questões relevantes são tomadas pelos representantes eleitos e com autoridade para tomar tais deliberações, sempre levando em consideração a vontade de seus representados..

Foi, contudo, no século XVIII, com o processo de independência das colônias norte-americanas e com a Revolução Francesa, que os princípios basilares da representação foram concebidos e desenvolvidos.

1.1.2. Estados Unidos

A Guerra da Independência dos Estados Unidos da América, também conhecida como Revolução Americana de 1776, teve suas raízes com o Tratado de Paris, de 1763, firmado entre o Reino Unido, França, Portugal e Espanha e que gerou grandes trocas de territórios coloniais entre as potências européias, pondo fim a Guerra dos Sete Anos.

A guerra entre as colônias e sua metrópole estourou em abril de 1775 depois do choque entre os colonos e os britânicos em Lexington. A guerra entre as colônias foi um movimento de ampla base popular desfechado pela burguesia colonial contra a opressão política e tributária do domínio inglês, culminando com a Declaração de Independência das Treze Colônias e o conseqüente surgimento dos Estados Unidos da América, primeiro país a elaborar de uma constituição política escrita.

Conforme relata Heale (1991), em *A Revolução Norte-Americana*, tanto da Declaração de Independência quanto a Declaração de Direitos basearam-se nas noções extraídas dos direitos naturais de John Locke e no pensamento de Thomas Paine, que em seu ensaio intitulado *O senso comum* defendia a independência em nome de um conjunto de idéias herdado dos filósofos ingleses, a saber, princípio da liberdade individual, definição de legitimidade do poder pelo consentimento dos governados e direito de resistência.

Formalmente, em 1776, as Treze Colônias tinham se transformado em uma confederação, uma associação voluntária de treze Estados soberanos com um órgão político comum, o Congresso Continental, composto por representantes de cada Estado.

No ano seguinte, o Congresso Continental aprovou os Artigos ou Estatutos da Confederação, primeiro documento constitutivo do novo Estado, que estabelecia a Confederação dos Estados Unidos da América, mas sem um poder executivo centralizado. Tal ausência acabou por limitar muito a atuação do Congresso, encarregado de assuntos relativos à política

externa (inclusive a guerra), das relações com os índios, das finanças, da moeda, dos serviços postais, dos padrões de peso e medidas e da arbitragem das relações entre os estados.

A organização política original dos EUA por demais descentralizada mostrou-se incapaz de resolver os problemas financeiros e comerciais gerados pela Guerra de Independência, como, por exemplo, a questão da dívida pública e as dificuldades de estabelecer acordos de comércio com outros países. A estrutura da Confederação também não atendia às questões de segurança nacional, que exigiam uma defesa mais rigorosa. Essa insatisfação redundou em um movimento pela revisão dos Estatutos e pela criação de uma nova organização política, com um governo central capaz de assegurar o máximo de liberdade aos cidadãos e de autonomia aos Estados confederados.

Em março de 1787, uma convenção com delegados estaduais especialmente eleitos se reuniu na Filadélfia e elaborou a Constituição dos Estados Unidos da América. O texto, aprovado pelos Estados entre os anos de 1787 a 1788, foi promulgado em março de 1789 e continua em vigor até os nossos dias, com o acréscimo de vinte e sete emendas.

O objetivo havia sido alcançado: a Constituição substituiu os Estatutos da Confederação e criou um poder central compatibilizado com os poderes estaduais. Para tanto, o novo texto estabeleceu novos mecanismos de organização política capazes de preservar os direitos individuais frente aos direitos públicos ou coletivos.

A Constituição, de inspiração iluminista, logrou êxito em criar um regime liberal sob a forma de república presidencialista com três poderes: a) um poder executivo encabeçado pelo presidente, que exerce a chefia do Estado e de governo, com mandato de quatro anos, eleito indiretamente por um colégio eleitoral composto por delegados escolhidos pelos cidadãos; b) um poder legislativo exercido pelo Congresso, formado por duas câmaras, a dos Representantes (deputados eleitos proporcionalmente para um mandato de dois anos) e o Senado (com dois senadores por Estado); c) um poder judiciário encabeçado pela Corte Suprema, composta por membros indicados pelo presidente.

Cumpre, ainda, registrar que, no curso dos debates para a elaboração da nova Constituição, foram formados dois grandes grupos políticos, que marcaram profundamente a vida partidária da jovem república. O primeiro grupo, chamado de *federalista*, era constituído de representantes dos grandes proprietários de terras e dos ricos comerciantes, de perfil conservador, defendiam o fortalecimento do poder central. Os representantes mais famosos foram George Washington, John Adams,

James Madison e Alexander Hamilton. O segundo grupo, chamado de *republicano-democrata* representava os pequenos proprietários rurais, a burguesia urbana e os trabalhadores livres, e defendiam a autonomia estadual. O principal representante desse grupo foi Thomas Jefferson.

Pela rápida síntese histórica, vê-se o significativo avanço que a Revolução Americana imprimiu para o desenvolvimento do instituto da representação. Inegável também que as inovações trazidas pelo pragmático modelo americano influenciaram sobremaneira, talvez até de forma decisiva, para os atos iniciais da Revolução Francesa, bem como para o surgimento, um século mais tarde, de todos os movimentos insurgentes que conduziram à independência das colônias espanholas e portuguesas na América do Sul. Contudo, inegável também que a despeito de todo discurso em prol da liberdade e dos direitos humanos, não se pode considerar o modelo representativo americano exatamente como um modelo democrático. Não se pode esquecer que somente em 1868, quase cem anos depois, com o fim da Guerra Civil é que foi abolida a escravidão e admitida aos negros o direito de cidadania.

No dizer de Pilsier, a “boa consciência” utilitária e idealista dos insurrectos da Revolução Americana fez nascer

uma espécie de nacionalismo institucional, doravante característico da República norte-americana, que, internamente, concebe a democracia menos como uma expressão da vontade popular de que um jogo devidamente controlado de instituições representativas e, externamente, apresenta-se como detentora do segredo das liberdades.(PILSIER, 2004, p.108)

1.1.2. França

Revolução Francesa é o nome dado ao conjunto de acontecimentos ocorridos entre maio de 1789 a novembro de 1779 e que deram início à Idade Contemporânea. Ela começa com a convocação dos Estados Gerais e a Queda da Bastilha e se encerra com o golpe de estado do 18 Brumário de Napoleão Bonaparte.

De acordo com o historiador Hobsbawn (2007), em *A Revolução Francesa*, a partir de 1786, uma sucessão de eventos desfavoráveis fez com que a França enfrentasse uma série de crises econômicas. A indústria

nacional entrara em colapso com a concorrência dos produtos ingleses, empobrecendo as cidades. A seca de 1788 diminuiu a produção de alimentos, elevando os preços e levando os camponeses à fome. O erário sofreu forte baque com o apoio dado à Independência dos Estados Unidos, aventura que custou dois bilhões de libras.

Diante do caos, o Ministro Jacques Turgot tentou promover uma reforma tributária. Consoante Koselleck (1999), Turgot tinha um pé fincado no iluminismo e outro no Estado. Seu objetivo era eliminar a hostilidade existente entre o Estado e a sociedade, colocando-se como representante desta. De sorte que, a concepção de Estado de Turgot era inteiramente inovadora e opunha-se totalmente a ordem estabelecida. Para ele, a fonte do direito é a instância moral, a consciência e o Estado deveria ser um sistema ordenado, com o rei à frente, mas voltado para satisfação e proteção dos interesses econômicos da burguesia liberal. Ao invocar a consciência humana e postular a subordinação da política à moral, Turgot inverte o fundamento do Estado absolutista. A moralização da política colocou em cheque o Parlamento feudal e a camarilha da corte. Agora, mais importante que resolver a crise econômica era reformar a estrutura política do Estado. A crise se agrava e Turgot é demitido, mas suas idéias já haviam germinado.

O Ministro Calone, que comungava das mesmas idéias de seu antecessor, convocou a Assembléia dos Notáveis, composta de nobres e clérigos, e propôs que esses dois estados abdicassem da isenção tributária que gozavam. Os nobres não só recusaram como provocaram revoltas nas províncias onde eram mais fortes. O rei resolveu, então, convocar a Assembléia dos Estados Gerais, que não se reunia desde 1614, a fim de realizar uma reforma tributária capaz de superar o déficit orçamentário e a crise financeira em que se encontrava o Estado.

Em maio de 1789, os Estados Gerais se reuniram no Palácio de Versalhes pela primeira vez. O primeiro embate da Assembléia deu-se em razão do processo de votação. O terceiro estado (estamento social composto por toda sociedade com exceção da nobreza e do clero) foi informado de que os projetos seriam votados em separado, por estado. Ora, tal manobra garantia em dois a um a vitória da nobreza e do clero. “O terceiro estado rejeitou a proposta, defendendo uma votação individual, pois contava com 578 deputados, contra 270 da nobreza e 291 do clero” (BLUCHE, 2009, p.78). Pela contagem de votos o terceiro estado tinha maioria absoluta, pois ainda contava com o voto dos dissidentes, em torno de noventa deputados da nobreza esclarecida e mais duzentos deputados do baixo clero. Reunindo-se em separado em 17 de junho de 1789, o terceiro estado se

considerou Assembléia Nacional e, em 9 de julho daquele mesmo ano, proclamou-se Assembléia Nacional Constituinte.

Nesse ponto não há como esquecer o importante papel de Emmanuel Joseph Sieyès, representante do Terceiro Estado nos Estados Gerais e, sem dúvida, o principal articulador da doutrina da representação, considerado o precursor do constitucionalismo francês e também chamado de “inventor do direito público moderno” (PILSIER, 2004, p.109)

Sieyès expõe suas idéias na obra intitulada *O que é o Terceiro Estado?*”, na qual trabalha as categorias de nação, soberania nacional, representação política, lei comum e assembléia nacional. Para ele, a nação é composta de indivíduos livres e diferentes que se unem para realizar suas necessidades humanas. A nação é o terceiro estado, que representa tudo, pois sem ele a França não seria nada. Assim, a nação detem o poder maior, que denomina de soberania nacional. O indivíduo não tem qualquer parcela de soberania, esta era indivisível e só se expressaria através da união dos indivíduos. Tal soberania nacional é exercida de acordo com a organização e estrutura estatal estabelecida por uma Constituição. A eficácia do Poder Constituinte estaria, assim, baseada na teoria da representação política, que, por seu turno, fundamentava-se no princípio da contribuição fiscal, isto é, a representação era censitária, só seria elegível quem possuísse determinada renda ou pagasse determinado valor em tributos.

Para o tema objeto em estudo, a grande contribuição de Sieyès foi o de relacionar dois conceitos, o de nação com o de cidadania ativa e passiva. Assim, para ele, como somente o terceiro estado era nação, logo somente os seus membros possuíam poder de representação política, somente eles tinham cidadania ativa. Ao passo que a nobreza e clero detinham tão-somente a cidadania passiva, ou seja, poderia apenas ser representado, mas não representar.

A partir da instauração da Assembléia Nacional Constituinte e em funcionamento com as diretrizes teóricas de Sieyès, os acontecimentos se sucedem rapidamente. Em 14 de julho, o povo toma a Bastilha. Em 4 de agosto, a Assembléia Constituinte aprova a abolição dos direitos feudais, a supressão das obrigações devidas pelos camponeses ao rei e à Igreja; e a tributação dos nobres a ser paga em dinheiro. Em 26 de agosto foi aprovada a Declaração dos Diretos do Homem e do Cidadão, que assegurava o direito à liberdade, à igualdade perante a lei, à inviolabilidade da propriedade e o direito de resistir à opressão (BLUCHE, 2009).

Vale a pena registrar uma curiosidade. Na sessão que votou o direito de veto, os aristocratas sentam-se à direita do presidente e os democratas, à

esquerda. Tal fato deu origem à separação que chega aos dias de hoje, entre direita e esquerda na política.

Em 1791 foi promulgada a Constituição, que entre outras inovações aboliu o feudalismo, suprimindo os privilégios e as antigas ordens sociais, e proclamando a igualdade civil. Foram instituídos dois poderes, o executivo a ser exercido pelo rei e o legislativo, pela Assembléia. O trono continuava hereditário, os deputados teriam mandato de dois anos, e o voto permanecia censitário.

O êxito da Revolução estimulou movimentos revolucionários e contra-revolucionários por toda Europa. As potências européias, a princípio indiferentes, agora se uniram. De sorte que, a ameaça de invasão determinou a radicalização interna da Revolução e com ela nasce uma complexa composição político-partidária. Os girondinos, representantes da alta burguesia, que detinham a maioria, lutavam contra a ascensão da massa de *sans-culottes*¹; os jacobinos, representando a pequena e média burguesia, constituíam o partido mais radical sob a liderança de Robespierre, que buscava o apoio dos *sans-culottes*; os *cordeliers*², independentes, procuravam ficar no centro e oscilavam entre os *feuillants*³, à direita, e os jacobinos, à esquerda.

Com a invasão austro-prussiana, apoiado secretamente por Luís XVI, radicalizou-se a posição contra os nobres, considerados traidores. Os girondinos perdem a maioria para os jacobinos, que condenam o rei à guilhotina.

Em 1793, primeiro ano da República, uma nova representação de maioria jacobina tomou posse, eleita por sufrágio universal masculino, o que acentuou seu caráter popular. Pela nova Constituição, os setecentos e

¹ *Sans-Culottes* (sem calção) era a denominação dada pelos *aristocratas* aos *artesãos*, trabalhadores e até pequenos proprietários residentes em Paris. Recebiam esse nome porque não usavam os elegantes *culottes*, espécie de calções justos que apertavam no joelho que a nobreza vestia, mas uma *calça* de *algodão* grosseira.

² *Cordeliers* foi o nome que tomaram os *franciscanos* estabelecidos na *França*., pois usavam sobre seu manto marron ou cinza uma corda grossa, um *cordes liés* (corda amarrada), com nós espaçados, que caía até quase seus pés.

³ Grupo político dissidente do Clube dos Jacobinos, formado por constitucionais, moderados e aristocratas disfarçados. Esse grupo assustado com as propostas revolucionárias e pelos discursos violentos dos jacobinos, abandonando bruscamente o Clube, transportaram-se para o Convento dos *Feuillants*, de quem tomaram o nome.

cinquenta deputados eleitos escolheriam a mesa dirigente, com funções executivas. Os jacobinos passaram a perseguir seus adversários, e inicia-se o período do Terror, que se estenderia até julho de 1794, com volta da alta burguesia ao poder através dos girondinos.

Em 1795 foi promulgada uma nova Constituição, que estabelecia um executivo formado por um diretório composto por cinco diretores eleitos pelo legislativo. Os deputados comporiam duas câmaras: o Conselho dos Quinhentos e o Conselho dos Anciãos. Em 1799, alguns diretores, como Sieyès e Roger Ducos, prepararam o golpe que levou Napoleão Bonaparte ao poder, evitando as tentativas jacobinas de tomar o poder, consolidando assim o poder da burguesia no contexto da Revolução.

Apesar do desfecho de todo o processo revolucionário não tenha sido exatamente a consagração da democracia, mas sim da burguesia, não há como desconsiderar a fundamental contribuição da Revolução Francesa e da doutrina de Sieyès para o desenvolvimento do instituto da representação.

Contudo, foi somente a partir do século XIX que as idéias democráticas oriundas da Revolução Francesa floresceram e a representação política passou a integrar os sistemas jurídicos dos países europeus, com a adoção do sufrágio universal e a transformação das instituições representativas em partidos de massa.

1.2. Natureza Teórica da Representação

Consoante o histórico etimológico e conceitual acima exposto, cumpre agora buscar as idéias políticas que serviram de base teórica para a construção do projeto liberal de Estado, que trouxe à lume o princípio da representação.

No curso do absolutismo, importantes transformações econômicas tiveram lugar. Dá-se a crise do sistema feudal e a implantação do capitalismo, deixando a terra de ser a única fonte de riqueza. O comércio se expandiu trazendo grandes mudanças sociais e políticas. Alguns servos acumulavam recursos econômicos e libertavam-se dos senhores feudais e migravam para as cidades. Os novos moradores das cidades dedicam-se ao comércio e se tornam cada vez mais ricos, poderosos e conscientes de que a sociedade precisava de uma nova organização política.

As demandas da classe burguesa passaram a criar uma divisão entre os interesses pessoais do rei, da nobreza e os interesses gerais, representados pelos interesses da burguesia. Começa-se a delinear assim o conceito de soberania da nação. O poder do rei agora se justifica como o justo representante dos interesses da nação, que seriam satisfeitos com o

atendimento das seguintes demandas: assegurar a paz de forma a possibilitar o livre comércio; diminuir a quantidade de impostos cobrados pelos senhores feudais sobre as mercadorias e reduzir o grande número de moedas nacionais que atrapalhavam os negócios.

A queda do absolutismo dá-se com a nova ordem revolucionária, com a renovação intelectual do direito, que evolui do direito natural para uma teoria jusnaturalista, alicerçada não apenas na teologia, mas também no humanismo penal e no racionalismo jurídico.

De acordo com Enterría (2009), em *La Lengua de Los Derechos*, a nova linguagem do direito teve o grande mérito de estruturar uma visão inteiramente nova, um modelo jurídico baseado em premissas diametralmente opostas àquelas defendidas pelo clero e pela nobreza absolutista. A elaboração de um direito novo provocou o divórcio entre a Igreja e o Estado, surgindo o novo modelo do Estado moderno em bases representativas populares.

É certo que o Estado liberal nasceu como reação à opressão do absolutismo monárquico, contudo o que animava o embate não era exatamente a obtenção dos direitos e garantias individuais, como a igualdade, segurança e liberdade para toda a sociedade. O pensamento liberal defendia sim o exercício das liberdades individuais, mas como meio para atingir seu objetivo: garantir o direito de propriedade. O escopo de todos os movimentos liberais era garantir o gozo da propriedade com segurança, sem ser molestado pelo Estado.

A organização institucional do Estado liberal teve como alicerces os pensamentos políticos de John Locke e Montesquieu.

Ao criticar a teoria do direito divino dos reis formulada por Thomas Hobbes, Locke afirmava que a soberania não reside no Estado, mas sim na população. O papel do Legislativo seria o de preservar os direitos naturais, seu poder era tão-somente fiduciário, pois o poder maior pertencia à sociedade.

Em seu livro *Segundo Tratado sobre Governo Civil*, Locke assim se expressa sobre o papel do Legislativo:

O grande objetivo dos homens quando entram em sociedade é desfrutar de sua propriedade pacificamente e sem riscos, e o principal instrumento e os meios de que se servem são as leis estabelecidas nesta sociedade; a primeira lei positiva e fundamental de todas as comunidades políticas é o estabelecimento do poder legislativo; como a primeira lei natural fundamental, que deve reger até mesmo o próprio

legislativo, é a preservação da sociedade.
(LOCKE, 1999, p.162)

Assim é que Locke desenha uma relação de confiança entre o Legislativo e a sociedade, uma delegação de poderes, cabendo ao mandatário agir em defesa das vidas, liberdades e bens da sociedade, o que ele designava pelo nome geral de propriedade.

Por outro lado, Locke não admite a possibilidade de o Poder Legislativo ser exercido de maneira arbitrária e assim explica:

Sendo ele apenas a fusão dos poderes que cada membro da sociedade delega à pessoa ou à assembléia que tem a função do legislador, permanece forçosamente circunscrito dentro dos mesmos limites que o poder que estas pessoas detinham no estado de natureza antes de se associarem em sociedade e a ele renunciaram em prol da comunidade social. Ninguém pode transferir para outra pessoa mais poder do que ele mesmo possui; e ninguém tem um poder arbitrário absoluto sobre si mesmo ou sobre qualquer outro para destruir a sua própria vida ou privar um terceiro de sua vida ou de sua propriedade. (LOCKE, 1999, p. 163)

Para Locke, o poder deveria ser dividido em três: Executivo, Legislativo e Judiciário, sendo o Legislativo não só poder supremo da sociedade, mas também significando um poder sagrado e inalterável nas mãos de quem a sociedade uma vez o colocou.

Na esteira desse mesmo raciocínio, Montesquieu lança sua tese de tripartição dos poderes, mas agora sem considerar uma relação de confiança entre os poderes instituídos e a sociedade, mas sim, trabalhando a idéia de governo moderado, no qual há controle de um poder sobre o outro.

Assim, na teoria de Montesquieu, o Executivo seria exercido pelo rei, com direito de veto sobre todas as decisões do Parlamento. O Legislativo, convocado pelo rei para a função de elaborar as leis, deveria ser exercido por duas câmaras: o corpo dos comuns, composto pelos representantes do povo, e o corpo dos nobres, formado por nobres, hereditário e com a faculdade de vetar as decisões do corpo dos comuns. Para ele, todos os cidadãos teriam o direito de escolher por voto os seus representantes, exceto os que não tivessem vontade própria. Uma das falhas de sua tese consiste exatamente em não estabelecer os critérios para a definição de vontade própria.

A partir das concepções de Locke e Montesquieu relativamente ao papel do Legislativo, melhor se compreende o desenvolvimento institucional do Estado na Idade Moderna. Os Parlamentos foram gradativamente adquirindo mais poder e a representação política foi crescendo numericamente, mas nunca foi alcançada por toda sociedade, sempre limitada pelos interesses de segmentos sociais economicamente mais fortes, especificamente a alta burguesia. O formato do cenário representativo atual tem origens que podem ser sintetizada por todo o demonstrado e pelo trecho a seguir:

A democracia liberal se desenvolveu em quadro de uma sociedade estruturada de forma inteiramente hierárquica. A formação da vontade política ficou limitada, de fato, aos estamentos superiores. A base real do Estado liberal não foi [...] uma ordem de cidadãos em competição com iguais oportunidades, mas sim uma estrutura estável de estratos sociais, assegurados pela formação [educacional] e a propriedade (KÜHLN, 1971, *apud* NOGUEIRA, 1999).

Isto indica que, desde seu momento fundante, a democracia representativa, ou a idéia de república, implica na separação entre governantes e governados e também na existência de um relacionamento entre eles. É necessário, pois, discutir a natureza desse relacionamento para melhor compreensão do tema.

A par disso, a doutrina converge no sentido de que se pode distinguir a existência de três modelos quanto à natureza da representação política: a) vinculada a idéia de autoridade, delegação ou de natureza jurídica; b) expressão de uma relação de confiança ou de natureza política; c) como reflexo de alguém ou de alguma coisa, ou de natureza sociológica.

1.2.1. Representação vinculada à idéia de autoridade

O primeiro modelo associa a representação à idéia de autoridade ou delegação. Por esse modelo, o ato de representar está ligado a autoridade conferida a alguém para agir em nome de outrem. Cumpre observar que os doutrinadores medievais sempre diferenciaram *auctoritas* de *potestas*, querendo com a primeira indicar a confiança da comunidade com relação aos seus representantes, ao passo que a segunda se sucede mediante uma relação de imposição entre representantes e representados. No primeiro caso, há legitimidade e no segundo, mando e obediência.

As instituições políticas medievais eram baseadas na moderação e no equilíbrio de poder, de vez que o rei era limitado pelas assembleias locais, sendo ambos representantes concretos da comunidade. Não há que se falar até então de democracia, mas sim, de uma verdadeira representação cujo vínculo não era com a vontade popular, mas com o bem comum da sociedade, isto é, a partir de uma concepção objetiva de verdade radicada no Direito Natural.

Conforme ensina Mezzaroba (2004), Hobbes, teórico do direito natural, foi um dos primeiros pensadores a fazer a vinculação entre a concepção de representação e o conceito de autoridade.

Conforme visto anteriormente, para Hobbes, a autoridade pressupõe a comissão ou licença para o exercício de um direito de uma pessoa para outra. Nesse ponto, Hobbes inova mais uma vez distinguindo dois tipos de pessoas, as naturais, o indivíduo que age e fala por si mesmo, e as fictícias ou artificiais, o indivíduo que é representado por outrem. Com isso foi criada a distinção entre representados e representantes, que se encontram vinculados por um pacto original em que os representados fundem-se em um só corpo e delega poderes ao representante para obtenção de um objetivo. Esse objetivo capital e principal da união dos homens em comunidades sociais e a sua submissão a governos não seria outro senão a preservação da propriedade (LOCKE, 1999).

Já Rousseau diverge quanto a existência de uma relação contratual entre representantes e representados. Para ele, a soberania não pode ser representada, tampouco alienada, de vez que consiste essencialmente na vontade geral, e a vontade geral não se representa, pois é inerente ao povo. Os deputados do povo, não são na verdade representantes, mas simples comissários, delegados, que nada podem concluir em definitivo. Para que uma lei tenha validade é necessário que o povo a tenha ratificado. Rousseau critica o sistema inglês, no qual o povo proclama ser livre, mas em verdade ele só goza de momentos de liberdade durante a eleição dos membros do Parlamento. Uma vez eleitos os representantes, o povo passa a ser escravo e não é mais nada.

Em *O Contrato Social*, Rousseau assim se expressa sobre o legislador:

Aquele que redige as leis não tem, ou não deve ter nenhum direito legislativo, e nem o próprio povo pode, quando o quiser, despojar-se desse direito intransferível porque, segundo o pacto fundamental, somente a vontade geral obriga os particulares, e só se pode assegurar que uma vontade particular está de acordo com a vontade geral depois de submetê-la aos

sufrágios livres do povo. (ROUSSEAU, 1989, p. 49-50)

A partir desse raciocínio, Rousseau chega aos fundamentos do mandato imperativo, no qual o representante não pode agir além dos limites estabelecidos pelos representados, sob pena de revogação do mandato em caso de infidelidade.

Nogueira (1999), em *Teoria e Prática da Representação*, classifica esse modelo como *jurídico*, equivalente à forma mais embrionária do fenômeno da representação política e é nada menos do que a conhecida idéia de mandato imperativo, no qual o representante é de fato um *delegado*.

Assim era a representação na Idade Média e, atualmente, esse tipo de representação é o que mais se aproximaria de certos ideais de democracia participativa. Para o autor, esse modelo se aplica a questões pontuais estabelecidas, previamente discutidas por um grupo com demandas reais e específicas, com base local. A representação é algo funcional para a defesa de idéias e propostas de determinado grupo consolidado, capaz de controlar as ações do representante (NOGUEIRA, 1999).

1.2.2. Representação como relação de confiança ou política

Por esse modelo, defendido por Burke (1982), ao eleito é conferido um mandato que se caracteriza como sendo autônomo, cujo campo de atuação política é abrangente, mas sempre voltada para defesa dos interesses dos eleitores em sua totalidade.

Essa concepção pode ser considerada um desdobramento da ideologia da soberania nacional ou vontade popular. O eleito representa o povo e goza de total autonomia para agir livremente e tomar as decisões conforme o seu livre arbítrio. Por seu turno, o eleitor, no momento da escolha, deposita toda a sua confiança no representante escolhido, ciente de que está transferindo ao seu representante poder para que ele possa decidir e legislar em favor de seus interesses.

Em *Reflexões sobre a Revolução em França*, Burke assim se expressa quanto ao papel do representante e da composição do Parlamento:

Nenhuma representação de um Estado é válida e adequada se não compreende, ao mesmo tempo, sua aptidão e sua propriedade [...] O poder de perpetuar nossa propriedade em nossas famílias é um de seus elementos mais valiosos e interessantes, que tende,

sobretudo, à perpetuação da própria sociedade. Aqui, a Câmara dos Lordes é formada a partir deste princípio. Compõe-se inteiramente de bens e distinções hereditários; e compreende, por isso, um terço do parlamento; sendo, em última instância, o único juiz de toda a propriedade, em todas as suas subdivisões. A câmara dos Comuns também, embora não necessariamente, é sempre composta da mesma maneira em sua maioria. Deixe os grandes proprietários serem o que quiserem – e a chance é de que estarão entre os melhores – que serão, no pior dos casos, o lastro do navio da comunidade [...] (BURKE, 1982, p. 83)

Burke parte do pressuposto que a propriedade é o princípio basilar da sociedade, o interesse do povo não é outro senão o de defender e perpetuar a sua propriedade. Consequentemente para a proteção de seus interesses, a sociedade será bem representada pelos que tiverem talento e propriedade. De sorte que os melhores representantes, os mais confiáveis seriam os grandes proprietários.

A natureza autônoma do mandato político preconizado por Burke pode, assim, construir uma representação virtual, muito ampla e vaga, por isso também chamado de mandato livre. O vínculo entre a responsabilidade do representante e a aspiração do representado concretiza-se tão-somente no âmbito formal, isto é, apenas no momento do voto. Contudo, tal vínculo com o passar do tempo pode superar seu aspecto necessário e tomar uma dimensão de suficiência, e assim transformar as distâncias da representação em verdadeiros abismos (NOGUEIRA, 1999).

1.2.3. Representação como reflexo de alguém ou de alguma coisa

Esse modelo, também conhecido como representação por espelho, é, historicamente, mais recente e mais realista que o anterior. De certo modo, este modelo deriva da crise do sistema de representação como relação de confiança que se assentava no princípio de soberania nacional (ou vontade popular). Um segundo significado, denominado por Nogueira de *sociológico*, desdobra a idéia de representação em *representatividade*, no sentido de “semelhança ou de proporcionalidade da parte com o todo” (NOGUEIRA, 1999). Seria a representação simbólica, segundo a terminologia de Pitkin (2006), em que a materialidade fala mais alto do que a consonância de conteúdos abstratos.

A representação concebida como espelho enxerga a sociedade como dividida entre variados grupos de interesses ou classes sociais. A idéia de bem comum gradualmente cedeu lugar ao princípio de pluralismo e conflito de interesses. Desse modo, as instituições representativas acabariam por "espelhar" politicamente a heterogeneidade de interesses presentes numa sociedade.

A teorização sobre representatividade deriva das idéias relativas ao voto proporcional, que começaram a ser discutidas na Inglaterra, no final do século XIX, embora nunca tenha chegado a ser aplicado naquele país. Um dos principais precursores do sistema de representação proporcional foi John Stuart Mill (1980), a partir das teses expostas em seu ensaio *Considerações sobre o Governo Representativo*.

Stuart Mill propõe a implantação de um governo representativo como forma de estabilizar o sistema político. O autor, preocupado com um futuro confronto entre a maioria intolerante e a minoria oprimida, que culminaria com a sublevação desta e subsequente tomada de poder, apresenta como solução um novo modelo de representação política, através da ampliação do sufrágio, que passaria a ser “acessível a todos os que se encontram nas condições normais de seres humanos”, inclusive às mulheres, e do incentivo à educação pública.

Inicialmente, Stuart Mill avalia que há duas grandes formas de entender a política. Uma delas visão imagina a política como um ramo das Ciências Naturais, cuja forma de governo depende dos hábitos, costumes, meio geográfico e outros elementos pré-definidos de um determinado povo. A outra, ao qual se aproxima, enxerga a política como uma arte na qual a determinação de uma forma de governo depende exclusivamente da escolha dos cidadãos.

Tentando conciliar essas duas posições, ele parte do pressuposto que as instituições políticas são produtos da ação humana e ao desejo humano devem sua origem e existência. Todavia, entende que o sistema político não age de forma autônoma, precisa da participação ativa da sociedade. Isto implica no ajustamento do sistema às capacidades e qualidades dos homens disponíveis, exigindo o atendimento a três condições: a) população a qual as instituições políticas se destinam devem desejar esta forma de governo ou, ao menos, não se opor a ela a ponto desta oposição ser um obstáculo intransponível; b) Esta população deve desejar e ser capaz de manter o sistema em funcionamento; c) Ela deve desejar e ser capaz de fazer - ou deixar de fazer - o que é necessário para atingir os objetivos.

As formas de governo, uma vez observadas essas três condições, seria, portanto, uma questão de escolha. A procura e debate sobre qual seria

a melhor forma de governo de forma abstrata seria, assim, um exercício útil do intelecto na medida em que este debate pode colaborar para a superação das condições desfavoráveis e desenvolvimento de uma consciência dos cidadãos que permita o atendimento das três condições estabelecidas por ele.

Stuart Mill reconhece que há profundas forças sociais que atuam sobre o processo político, algumas das quais baseiam sua força na existência de uma maioria de poder apenas potencial na sociedade. É o debate em torno das instituições políticas possíveis que liberta parte deste potencial porque a persuasão pode mobilizar muito mais forças que os meros interesses materiais mais imediatos.

Objetivamente a qualidade de um governo poderia ser medida, assevera Mill, pela eficiência com a qual um governo divide internamente as suas tarefas e responsabilidades, ou seja, no grau de eficiência com a qual ele promove o gerenciamento da distribuição dos negócios da sociedade entre seus membros e o efeito desta distribuição na melhora ou deterioração dos talentos da sociedade.

Seguindo a linha de seu pensamento, a melhor forma de governo para uma determinada sociedade seria, idealmente, aquela na qual se produz a maior quantidade de conseqüências benéficas imediatas ou posteriores. Para ele, um governo completamente popular seria o único que poderia atender a esta exigência por dois motivos: a) os direitos e interesses só teriam uma salvaguarda absolutamente segura nas mãos do próprio interessado; b) a prosperidade geral está diretamente relacionada à quantidade e variedade das energias empenhadas em promovê-la.

A forma ideal de governo para Mill seria, assim, aquela na qual a soberania está depositada sobre a totalidade da comunidade, com cada cidadão tendo direito a voz e, pelo menos ocasionalmente, sendo chamado a tomar parte diretamente no governo ocupando algum cargo. Para garantir a participação das minorias, Mill engendra um sistema de representação proporcional, no qual o voto não tem valor igual, mas com pesos diferentes. O voto das pessoas cultas e com maior grau de educação deveria ter um peso maior em relação aos demais cidadãos. Não faria parte do colégio eleitoral os analfabetos, os que não pagam impostos, os que tiverem recebido ajuda do governo e os inadimplentes. Com tais restrições, estaria garantido, na prática, que nenhuma minoria atingisse a maioria numérica de desequilibrasse o sistema.

A escolha de representantes por meio da adoção do voto proporcional representou o primeiro passo na direção de um sistema representativo com base na concepção de representação política como

reflexo de alguém ou de alguma coisa. Desta forma, concebendo-se a representação como espelho da comunidade, passa-se a tomar como critério de representatividade a correspondência de características existentes entre representados e o corpo representativo. Equivale a dizer que o representante está representando alguém, levando em consideração as suas semelhanças.

Como consequência da caracterização desses novos sujeitos coletivos, passa-se a verificar a diversidade de partidos políticos (partidos operários, étnicos, feministas etc.) e a teorização sobre a natureza dos mandatos políticos.

1.3. Teoria do Mandato Político

Segundo Mezzaroba (2004), há, pelo menos, três modelos distintos de mandato: imperativo, representativo e partidário.

No modelo de mandato imperativo, também chamado de representação delegada, o eleito fica totalmente vinculado aos interesses do eleitor. O mandato imperativo parte do pressuposto teórico de que a soberania está pulverizada em cada indivíduo que compõe a sociedade. De sorte que todos os atos dos representantes para que tenham legitimidade estão sujeitos à aprovação previa dos representados. O princípio da soberania inalienável, indelegável ou intransferível foi o fundamento utilizado por Rousseau para defender esse modelo.

Como já exposto, o modelo surgiu nas sociedades medievais feudais. Atualmente, a teoria do mandato imperativo só é observada, em certa medida, nos países pouco populosos que adotam o sistema de eleições por distritos. Nestes casos, como ocorrem nos cantões suíços, os mandatários representam apenas as circunscrições pelas quais foram eleitos, sendo assim mais fácil receber instruções e cumpri-las. Em caso de não cumprimento, os mandatários podem ter o seu mandato revogado.

O surgimento do liberalismo e o predomínio da doutrina da soberania nacional, una e indivisível condenaram o sistema de mandato imperativo, proporcionando a formação de uma nova teoria sobre representação política nacional, cujo principal defensor foi Sièyes. Em substituição ao mandato imperativo, surge então o mandato representativo ou representação virtual, que pressupõe o deslocamento da soberania nacional para o órgão representativo, assim que decorridas as eleições. O entendimento é de que o titular do mandato político representa o povo na sua totalidade e age livremente. Muito embora as opiniões dos representados devam ser levadas em consideração e respeitadas, os representantes não estão obrigados a seguir à risca as suas instruções.

Esse é o modelo mais praticado nos países com experiências democrático-representativas, constituindo-se típico do governo representativo.

Por fim, o modelo de mandato partidário, que vem gradativamente superando o modelo de mandato representativo. Por esse modelo, o eleito deixa de estar vinculado ao eleitor, passando a vincular-se ao partido que o elegeu.

O partido político passa, assim, a protagonizar todo o processo, tendo por atribuição agrupar as vontades individuais coincidentes e interpô-las, de forma conjunta, na esfera estatal. Portanto, a organização partidária nasceria de um processo sócio-político que envolveria um conjunto de pessoas com afinidades ideológicas e com um projeto definido de ação de governo. Nesse novo modelo, os verdadeiros candidatos são os partidos com seus programas e não os indivíduos que postulam cargos eletivos.

Entre nós, a partir da recente decisão do Supremo Tribunal Federal, exarada no Mandado de Segurança n. 26.603-DF, verifica-se que o nosso modelo encontra-se em transição. De acordo com a inteligência daquela Corte, o detentor de mandato eletivo encontra-se vinculado a agremiação que o elegeu por determinação e vontade do eleitor, conforme se depreende no trecho daquele acórdão *in verbis*:

[...] A NATUREZA PARTIDÁRIA DO MANDATO REPRESENTATIVO TRADUZ EMANAÇÃO DA NORMA CONSTITUCIONAL QUE PREVÊ O "SISTEMA PROPORCIONAL". - O mandato representativo não constitui projeção de um direito pessoal titularizado pelo parlamentar eleito, mas representa, ao contrário, expressão que deriva da **indispensável vinculação do candidato ao partido político**, cuja titularidade sobre as vagas conquistadas no processo eleitoral resulta de "fundamento constitucional autônomo", identificável tanto no art. 14, § 3º, inciso V (que define a filiação partidária como condição de elegibilidade) quanto no art. 45, "caput" (que consagra o "sistema proporcional"), da Constituição da República. [...] **A ruptura dos vínculos de caráter partidário e de índole popular**, provocada por atos de infidelidade do representante eleito (infidelidade ao partido e infidelidade ao povo), subverte o sentido das instituições, ofende o senso de responsabilidade política, traduz gesto de deslealdade para com as agremiações partidárias de origem, **compromete o modelo de representação popular e**

frauda, de modo acintoso e reprovável, a vontade soberana dos cidadãos eleitores. [...]

Sem dúvida essa decisão do Supremo Tribunal Federal foi de todo louvável, oportuna e acertada, pois a partir dela firmou-se o entendimento de que o nosso modelo de democracia representativa é partidário. Tal decisão repercutiu de forma positiva e bastante significativa para a melhoria do quadro partidário, com a contenção do movimento migratório entre partidos, especialmente antes do esgotamento do prazo de filiação e após as eleições, e com o consequente desestímulo para a criação dos partidos de ocasião, também chamados de legendas de aluguel.

Contudo, apesar desse avanço que essa nova orientação jurisprudencial representou para a moralização da vida partidária, recentemente, o Supremo claudicou quando do julgamento de dois mandados de segurança⁴, que versavam sobre a assunção de suplente.

Aquela Corte entendeu que embora o mandato pertença ao partido, em caso de vacância, quem tem direito à suplência não é o suplente do partido, mas o da coligação. De acordo com a explicação dada pelo voto do Ministro Joaquim Barbosa, diante da ocorrência de coligação não há mais que se falar em partido, porque no quociente eleitoral passa a se referir à coligação.

Assim, embora o entendimento em favor do fortalecimento dos partidos tenha sofrido esse retrocesso, estima-se que seja temporário, haja vista as duras críticas feitas naquela ocasião pelos ministros ao sistema de coligação partidária. Par a maioria da Corte, as coligações embora sejam ainda constitucionais⁵ consistem em arranjos circunstanciais que, na prática, acabam por debilitar os partidos políticos e o sistema partidário, em prejuízo do próprio sistema democrático. A tendência claramente perceptível é que entre nós o instituto da coligação está com data de validade vencida. A expectativa é, portanto, a extinção das coligações nas eleições proporcionais e afirmar-se a concepção do mandato partidário.

⁴ MS 30.260 e MS 30.272, julgados em 27.04.2011.

Capítulo 2

DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

2.1. Conceito e modelos de democracia moderna

A primeira dificuldade ao se abordar o tema sobre democracia é exatamente a sua conceituação. O seu significado suscita controvérsia, ante a contradição flagrante entre o seu sentido abstrato ou normativo mais corrente, qual seja, “governo do povo”, e as manifestações empíricas verificáveis nos diversos regimes eleitorais contemporâneos.

Na Grécia antiga, berço da palavra democracia e do ideário que a ela associamos, o seu significado era muito bem compreendido. Era o “governo do povo”, cuidava-se de governo, mas em sentido retórico, nunca realizável na prática de forma ampla, geral e irrestrita, como hoje se pretende imaginá-lo. Os gregos tinham bem presente a própria definição de “povo”, bem como a impossibilidade de identificar uma “vontade popular” una, consensual, passível de ser executada. De sorte que, para eles “povo” não significava a totalidade, mas sim as pessoas com capacidade de gestão da *polis*, daí o porquê da exclusão dos escravos e das mulheres. Embora a democracia seja irrealizável de forma plena, não se pode ter a referência à Grécia como superada, de vez que dela herdamos não apenas a palavra, mas também todo um imaginário ligado à democracia.

Nas complexas sociedades modernas, muito embora se reconheça a impossibilidade de se ter o governo do povo como tal, ainda assim são mantidos não apenas o termo como também o ideal democrático. Conforme explica o historiador Pierre Vidal Naquet (2000), em seu livro *Os gregos, os historiadores, a democracia: o grande desvio*, a persistência de se usar o rótulo de democrático se justifica pelo desejo de se manter simbolicamente próximo daquela experiência.

Não podemos ter o “governo do povo” como tal, pois nossas sociedades são muito extensas, muito populosas e muito complexas e, sobretudo, porque a incorporação de mais e mais grupos à cidadania multiplicou o nível potencial do conflito. Mas

gostaríamos de imaginar que alcançamos uma espécie de adaptação; que a representação política permite a realização, no mundo atual, de algo similar ao que existiu na Atenas do século IV antes de nossa era (VIDAL-NAQUET, 2002, p. 29).

Assim é que, modernamente, democracia não é entendida como o governo gerido pelo povo, mas sim o governo aprovado pelo povo. No curso de seu processo histórico, cada sociedade faz as adaptações necessárias a fim de que seu governo obtenha a aprovação popular que o legitime. Assim, democracia como processo de legitimação da organização política passou a ser um traço comum das sociedades ocidentais contemporâneas.

Dessas variadas adaptações surgem diversos modelos de democracia, que por sua vez acabaram por provocar uma divisão entre os teóricos da democracia contemporânea.

A primeira dificuldade enfrentada para distinguir os diversos modelos é novamente a questão conceitual. A maior delas é exatamente sobre o emprego da expressão *democracia participativa*. A doutrina diverge, ora é tomada como sinônimo de *democracia direta*, ora de *democracia semidireta*, ora é denominada apenas como *participação política*. Em que pese os esforços dos doutrinadores, não há, em verdade, um conceito que satisfaça inteiramente.

Eis que o termo democracia, como visto anteriormente, já traz ínsita a idéia de participação política. A participação popular é que poderá ser direta ou indireta por meio de representantes. Tais divergências conceituais não importam muito, pois afinal, como bem leciona Santos (2009), todas as formulações convergem para um fim comum, para uma “nova teoria da democracia”, pois todas buscam a valorização da cidadania e a repolitização das práticas sociais, a fim de que a participação política não seja reduzida somente ao ato de votar.

A par de todas as distinções semânticas e conceituais, constata-se entretanto um ponto convergente entre os doutrinadores: o da grande dificuldade, senão total impossibilidade, da implantação da democracia direta concebida como ampla e irrestrita, nas atuais sociedades modernas. Ainda no séc. XVIII, o próprio Rousseau, árduo defensor da democracia direta, apontava as dificuldades de se instituir tal regime.

De fato, não se mostra factível, no atual estágio de organização social, pensar na implantação de um regime de participação política exclusivamente direta. Em verdade, a democracia direta na sua forma originária, como a vigente em Atenas de Péricles e na Genebra de

Rousseau, não pode ser imaginada no mundo contemporâneo, senão como fonte histórica da democracia participativa do novo milênio.

Assim, entre as muitas tentativas de conceituação e classificação desses modelos ou teorias da democracia, a mais difundida na linguagem comum sinaliza exatamente para o grau de distanciamento do modelo clássico grego: é a divisão entre *democracia direta*, *democracia representativa* e *democracia participativa*.

A partir desses principais modelos e suas variantes surgem duas correntes teóricas. A primeira conhecida por *Teoria Minimalista*, que entende a democracia representativa como a única forma possível de democracia. A segunda corrente, conhecida por *Teoria Ampla* se contrapõe a Minimalista defendendo a possibilidade de complementar ou superar os mecanismos da democracia representativa moderna por formas de participação direta dos cidadãos nas decisões políticas.

2.1.1. Teoria Minimalista

Atualmente, tal corrente é composta por nomes de relevo nas ciências humanas como Joseph Schumpeter, Max Weber, Robert Dahl, Antony Downs e Giovanni Sartori, entre outros. Esta teoria, também chamada de elitismo democrático, rejeita qualquer ideal de democracia, limitando-se a descrever os regimes democráticos atualmente existentes. A teoria conclui pela impossibilidade de realização dos ideais de participação política direta ante a complexidade do mundo moderno. Por fim, dá ainda grande ênfase aos perigos inerentes à ampla participação popular nas decisões políticas, expressando as duas principais preocupações dos atuais teóricos americanos que se dedicam ao tema.

A primeira preocupação se refere a sua convicção de que as teorias dos seus predecessores mais antigos, os chamados teóricos clássicos, que acalentavam o ideal de máxima participação popular, necessitam de total revisão, quando não uma rejeição pura e simples. Entendem que, em verdade, a visão clássica do homem democrático constitui uma ilusão sem nenhum fundamento.

A segunda preocupação diz respeito à estabilidade do sistema político. Até o início do séc. XIX, conforme assevera Santos (2009), a democracia era considerada consensualmente perigosa e indesejada. O seu perigo consistia em atribuir o poder de governar a massa da população iletrada, ignorante, social e politicamente inferior. De sorte que a defesa do ideal democrático é adensada e ocupa um papel central nos debates políticos durante todo o séc. XX. Inicialmente considerada uma mera

aspiração revolucionária, a democracia passa a consistir na concepção hegemônica para modernização dos governos no Ocidente.

Contudo, somente a partir da segunda metade do séc. XX nota-se que, embora a democracia continue sendo uma concepção hegemônica, sofre um retrocesso quanto a sua forma, menos participativa e mais representativa. Eis que os eventos ocorridos a partir do colapso da república de Weimar, com altas taxas de participação das massas com tendências fascistas e a introdução de regimes totalitários no pós-guerra, baseados na participação das massas, acabaram por relacionar a palavra “participação” mais com o conceito de totalitarismo do que com o de democracia.

Segundo Pateman (1992), além da análise dos fatos históricos da primeira metade do séc. XX, os teóricos dessa corrente lastrearam seu pensamento a partir de dados obtidos em amplas investigações empíricas sobre o comportamento político realizadas na maioria dos países ocidentais a partir dos anos 60. Tais investigações surpreendentemente revelaram duas características da maior parte dos cidadãos de baixa condição sócio-econômica: falta generalizada de interesse por atividades políticas e a manifestação de atitudes autoritárias amplamente difundidas. A revelação dessas características não-democráticas veio a reforçar o entendimento dos minimalistas de que, ao contrário do que propugnavam os clássicos, a ampliação do sufrágio poderia comprometer a estabilidade do próprio sistema democrático e consagrar o totalitarismo.

A teoria clássica define democracia como sendo “o arranjo institucional para se chegar a decisões políticas que realiza o bem comum fazendo o próprio povo decidir as questões através da eleição de indivíduos que devem reunir-se para realizar a vontade desse povo”, conforme lembra SANTOS (2009, p. 102). Tal definição é objeto de fortes críticas pelos minimalistas, pois parte da consideração de que o povo tem uma opinião definida e racional sobre todas as questões e que ele objetiva essa opinião escolhendo *representantes* que, por sua vez se comprometem a zelar para que essa opinião seja observada. A teoria clássica pressupõe assim a existência de um *bem* ou *interesse comum*, cujos executores e guardiões são os políticos.

Embora os fundamentos da teoria minimalista tenham sido esboçados na obra de Max Weber, será, contudo no pensamento de Joseph Schumpeter (1961) que ela encontra substância. Schumpeter inicia a exposição de seu pensamento criticando o modelo clássico e as idéias de Rousseau no que concerne a idéia de bem comum. Afirma que “não existe algo que seja um bem comum unicamente determinado”; ao revés, para

diferentes indivíduos e grupos, o bem comum necessariamente ganhará significados distintos.

No mesmo sentido se expressa Bobbio (1986), na obra *O Futuro da Democracia*, quando afirma que ninguém tem condições de definir precisamente o interesse comum ou coletivo, a não ser confundindo interesses grupais ou particulares com o interesse de todos. Aliás, se houvesse, de fato, um bem comum precisamente determinado, não seria necessária a existência de mais de um partido. Em verdade, a existência de vários partidos nos regimes democráticos está a comprovar exatamente o contrário, isto é, a divergência de interesses e consequentemente a inexistência de um bem comum.

Em outra crítica, Schumpeter vem a atingir um dos principais alicerces da concepção clássica da democracia: a soberania popular. O chamado *governo pelo povo*, diz ele, é uma ficção; o que existe, na verdade; é o *governo aprovado pelo povo*, “o povo como tal nunca pode realmente governar ou dirigir”. Em diapasão com esse pensamento, Aron (1966) defende que, teoricamente, a soberania pode residir no povo, mas na prática é exercida por uma minoria; portanto, podem existir “governos para o povo, mas não governos pelo povo, nas sociedades numerosas e complexas”.

Conforme explica Schumpeter, para que a vontade dos cidadãos fosse um “fator político merecedor de respeito”, seria necessário que todos soubessem precisamente o que desejam. Contudo, tal não se dá, pois a vontade, desejos e opiniões dos indivíduos compõem um feixe indeterminado de impulsos vagos baseados em palavras de ordem e impressões equivocadas.

Por outro lado, para o mesmo autor, existem várias evidências contra a racionalidade do comportamento do eleitor, ou seja, contra a hipótese de que a conduta do eleitor seja resultado de uma vontade independente, baseada na observação e na interpretação objetiva dos fatos e na capacidade de tirar, rápida e prontamente, conclusões racionais. Para subsidiar seu entendimento Schumpeter se vale das teses de psicólogos famosos como Ribot, Freud e Le Bon, a fim de demonstrar que parte significativa da conduta humana é motivada por elementos irracionais; que, além disso,

os indivíduos transformados em *multidão psicológica*, em decorrência da aglomeração e da influência dos meios de comunicação, entram num estado de excitação e *frenesi* que faz com que a racionalidade e os escrúpulos morais praticamente desapareçam. (SCHUMPETER, 1961).

Ademais, ainda segundo Schumpeter, o senso de realidade do indivíduo diminui à medida que os problemas se distanciam da esfera pessoal. De sorte que, nas decisões da vida cotidiana, os indivíduos apresentam um alto grau de senso da realidade; entretanto no que respeitam aos temas públicos, mesmo os locais, o senso de realidade diminui drasticamente chegando mesmo a desaparecer completamente. O cidadão comum, no campo da política, argumenta e analisa de forma “infantil e primitiva”, e, portanto, “tenderá a ceder a preconceitos e impulsos irracionais”. A vontade do povo não é assim o motor do processo político, mas sim o seu produto, isto é, trata-se de *vontade manufaturada*.

A partir dessas críticas, Schumpeter formula sua definição de democracia, qual seja:

A democracia é um método político, ou seja, um certo tipo de arranjo institucional para se alcançarem decisões políticas - legislativas e administrativas -, e portanto não pode ser um fim em si mesma, não importando as decisões que produza sob condições históricas dadas.(SCHUMPETER, 1961)

A idéia de que a democracia é um método que se usa para tomar decisões é compartilhada por outros autores, que também a conceituam de forma semelhante, a exemplo de Robert Dahl, Norberto Bobbio e Raymond Aron, tendo esses dois últimos também utilizado a expressão *jogo*.

Para Robert Dahl só há dois tipos de democracias: a madisoniana (república oligárquica) e a populista. Embora demonstre a opção pessoal pela segunda, cede ante a aceitação realista da primeira. Dahl entende que a democracia madisoniana promove mais estabilidade do que as formas clássicas, apesar de não evitar a indesejável oligarquia de facções. A democracia populista, por seu turno, é incompatível com as crescentes e complexas sociedades modernas, suas práticas são mais adequadas aos pequenos espaços geográficos e inviáveis nos grandes aglomerados humanos. Assim, concluindo que nenhum dos modelos encontrados na realidade é totalmente democratizado ou cabalmente responsivo aos cidadãos – sendo necessária uma classificação intermediária –, Dahl desenvolve o conceito de poliarquia.

Downs (2002), por sua vez, em *Teoria Econômica da democracia*, parte da consideração de que a democracia é um método de caráter competitivo, cujo funcionamento se deve a pressuposição da racionalidade dos agentes políticos, inaugurando assim a chamada teoria da escolha racional.

Aron (1966), na obra *Democracia e Totalitarismo*, afirma que ao tentar definir democracia emprega a expressão *jogo* intencionalmente, de vez que ela se caracteriza precisamente pela imposição de regras estritas, pela manutenção de um marco espacial e temporal, dentro do qual devem permanecer os atores. A periodicidade das eleições está a indicar a continuidade do jogo e a limitação do número de partidas. A oposição derrotada na partida anterior deve esperar a próxima rodada e durante esse intervalo não poderá impedir que o vencedor, isto é, a maioria e o governo realizem sua função. A aceitação e estrita observância de tais regras são vitais para a sobrevivência do pluralismo que alicerça o regime democrático. Em outras palavras, um regime democrático exige consenso em relação aos meios (as regras do jogo) para que possa existir dissenso a respeito dos fins.

Em síntese, para Schumpeter e demais integrantes da corrente minimalista, a democracia nada mais é do que um método, um arranjo, um processo ou conjunto de procedimentos por meio dos quais as elites políticas disputam o poder. Sendo considerado um jogo, o número de participantes deverá ser determinado, limitado e facilmente identificável, o que desde logo implica no alijamento do povo. Em seu lugar é admitido o eleitorado, mas não como protagonistas, e sim como participantes secundários, agentes passivos, tendo em vista o seu caráter influenciável (irracional), ignorância e desinteresse pelos temas públicos. Os principais participantes a protagonizar o regime democrático são em verdade as elites políticas, que buscam apoio do eleitorado e governam.

2.1.2. Teoria Ampla

Para Norberto Bobbio (1986), a democracia pode ser definida como um jogo ou conjunto de regras e procedimentos, mas não sob o prisma elitista e meramente representativo de Schumpeter ou Aron, ao contrário, ela é substancialmente participativa, pois para ele o ator principal é o povo, como se depreende a seguir.

A democracia é um conjunto de regras e procedimentos para a formação de decisões coletivas, em que está prevista e facilitada a participação mais ampla possível dos interessados. (...) Em outras palavras, a democracia pode ser considerada um conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelecem quem está autorizado a tomar as decisões coletivas e por meio de quais procedimentos, com

vistas a solução pacífica dos conflitos que poderão surgir entre os diferentes grupos políticos.(BOBBIO, 1996, p.15-18)

Para Bobbio, quanto maior a participação popular mais legítima serão as regras e mais legítimo o jogo. O conjunto de regras deverá prever, no mínimo, o seguinte:

a) todos os cidadãos que tenham atingido a maioria, sem distinção de raça, religião, condições econômicas, sexo, etc., devem gozar dos direitos políticos (...); b) o voto de todos os cidadãos deve ter peso idêntico (...); c) todos os cidadãos que gozam dos direitos políticos devem ser livres de votar segundo a própria opinião, formada o mais livremente possível, isto é, em uma livre concorrência entre grupos políticos organizados, que competem entre si para reunir reivindicações e transformá-las em deliberações coletivas; d) devem ser livres ainda no sentido (...) de terem reais alternativas, isto é, de escolher entre soluções diversas; e) para as deliberações coletivas como para as eleições dos representantes deve valer o princípio da maioria numérica (...); f) nenhuma decisão tomada pela maioria deve limitar os direitos da minoria (BOBBIO, 1986, p. 23)

Há autores, contudo, que não aceitam a idéia de jogo e refutam a teoria de Schumpeter, que reduz a democracia a um método. Em um sentido diferente desenvolvem estudos em direção a um aprofundamento crítico-propositivo da teórica minimalista, compondo, assim, uma nova linha de pensamento chamada de *Teoria Ampla*.

Conforme leciona Sell (2006), a Teoria Ampla pode ser dividida em dois principais grupos de autores.

O primeiro privilegia o conceito de participação, isto é, entende que a manifestação popular deve focar, sobretudo, o processo decisório. Atualmente os principais teóricos desse grupo, que veio a ser denominado de participacionistas, são: Peter Bachrach, Carole Pateman e Crawford Brough Macpherson e Nicos Poulantzas, entre outros.

Já o segundo grupo enfatiza o conceito de deliberação ou diálogo, de sorte que o principal elemento para a inserção popular dá-se no processo de discussão. Neste segundo grupo chamado de democratas deliberativos, destacam-se os seguintes pensadores: Jürgen Habermas, Jon Elster, Joshua

Cohen, John Rawls, Amy Gutmann, James Fishkin e Dennis Thompson, entre outros.

A idéia básica dos participacionistas é a de que a democracia deve ser entendida não apenas como um meio para atingir fins públicos, mas também como processo de participação, através do qual é possível ao homem comum desenvolver determinadas habilidades.

Em direção diametralmente oposta à esteira teórica traçada por Schumpeter, que via o homem comum como limitado para o envolvimento em determinadas instâncias de poder – exclusivas aos mais capacitados –, os participacionistas vão comungar o entendimento de que a participação é um canal não apenas viável de integração dos indivíduos aos mecanismos de decisão pública, mas imprescindível para que estes evoluam através da prática política. Nessa perspectiva, é possível conceber uma esfera da democracia que se situa em uma órbita muito mais complexa do que o simplificado modelo que reduz o eleitorado com uma peça de jogo facilmente manobrável.

Bachrach (1973) critica esse elitismo democrático, construindo um modelo alternativo, que entende a participação como algo possível na democracia contemporânea. Bachrach afirma que a democracia, além de ser um método, tem uma finalidade, que é a própria participação do indivíduo nas “decisões significativas da comunidade”. A democracia tem, assim, segundo o autor, uma finalidade ética, que é o autodesenvolvimento do indivíduo já que, conforme ele, “o desenvolvimento do homem enquanto ser humano depende estreitamente de sua possibilidade de contribuir para a solução dos problemas vinculados com suas próprias ações”.

Pateman (1992), por sua vez, sustenta em seu livro *Participação e Teoria Democrática*, que a existência de instituições representativas não basta para definir a democracia, faz-se imprescindível que a teoria democrática considere a interação entre instituições e indivíduos. Para que se tenha um regime realmente democrático é necessário o máximo de participação de todas as pessoas, a socialização ou o “*treinamento social*” precisa ocorrer em todas as esferas de poder. Pateman ressalta também a existência de um caráter pedagógico na participação. Conforme essa perspectiva, o indivíduo, ao participar, desenvolveria alguns atributos que o levariam a engajar-se cada vez mais nas decisões políticas.

Já Macpherson (1978), em seu livro *A democracia liberal – origens e evolução*, ao criticar o “individualismo possessivo” decorrente da democracia liberal, aponta o modelo participativo como o mais viável, sustentando, contudo a sua necessária convivência com os partidos políticos. Para a construção desse novo modelo híbrido de democracia, o

autor propõe uma alteração na sociedade e na consciência dos homens, a fim de que se consiga ampliar os canais de ação direta na democracia.

Para Macpherson, a sociedade sofrerá modificações à medida que a democracia representativa for complementada com novas formas institucionais, quais sejam, conselhos de participação direta estruturados em pirâmides. Por outro lado, a consciência dos indivíduos será modificada através do caráter educativo dos movimentos sociais, de vez que o modelo de democracia participativa enseja um movimento dialético/formativo. O autor menciona o círculo vicioso que envolve a gradual diminuição das desigualdades sociais e o abrandamento da apatia. Ações que protagonizam tomadas de consciência de indivíduos atuantes em movimentos sociais ocasionam aprendizagens múltiplas com relação ao desempenho do coletivo na medida em que o politizam em direção a um processo mais participativo.

Em outra vertente teórica, a democracia estaria vinculada ao conceito de deliberação, isto é, discussão mediada pelo diálogo. O grupo filiado à concepção de democracia deliberativa sustenta que o termo se refere a um modelo normativo regulador com o propósito de complementar a noção de democracia representativa. Os autores dessa corrente também entendem que é necessário superar os limites da democracia representativa, mas diferentemente do grupo anterior, não intentam criar mecanismos para que a sociedade faça parte do processo decisório, mas que tenha espaços públicos de discussão e manifestação de idéias, a fim de influenciar os que detêm o poder decisório.

O principal inspirador do modelo político de democracia deliberativa é o sociólogo alemão Jürgen Habermas, que a concebeu como uma extensão da ação comunicativa das instituições. Para ele esta forma de democracia depende de procedimentos de comunicação e orçamentos para institucionalizar o discurso público, daí ser por ele chamada de *concepção procedimental de democracia*. O seu modelo pretende buscar um ponto de equilíbrio entre a concepção liberal (democracia representativa) e concepção republicana (democracia participativa). O ponto de equilíbrio seria exatamente a manifestação popular, que complementaria as duas áreas da política weberiana (políticos e tecnocratas). Assim formar-se-ia a tríade perfeita para a existência de um verdadeiro sistema democrático: políticos, técnicos e público.

Contudo para que se tenha uma democracia deliberativa, Habermas destaca a necessidade de que se tenha em mente três preliminares. A primeira é a de que não se trata de uma teoria prescritiva, mas hermenêutico-crítica. Isto significa que ele sabe que não está apresentando um modelo novo, mas apenas explicitando o ideal democrático que já está

pressuposto nas instituições políticas atuais. O seu objetivo não é propor mudança de ideal político, mas sim, fornecer um modelo capaz de interpretar e criticar o arranjo institucional das democracias existentes.

A segunda preliminar consiste na assertiva de que a democracia deliberativa descreve um ideal normativo e não um arranjo institucional particular. De acordo com o modelo proposto, incumbe à esfera pública recepcionar, elaborar, confrontar e filtrar as opiniões colhidas na esfera pública difusa para então decidir. Para Habermas, tal ideal é a única forma de as instituições políticas conseguirem legitimidade.

A terceira e última preliminar refere-se à relação de tensão entre a facticidade e validade. Muito embora a democracia deliberativa seja um modelo ideal, não significa que seja utópico. Para Habermas, quando se fala em política nunca se deve criar um afastamento insuperável entre o ideal e o real, de vez que as instituições políticas só se tornam realidade na medida em que se apresentam como vias de realização de alguma utopia política valiosa. São os ideais que inspiram as pessoas a trabalharem em conjunto, a obedecerem aos comandos e a suportarem os ônus da convivência. De outro lado, quando as utopias políticas se transformam em realidade gradativamente assumem contornos mais precisos, a fim de enfrentar os problemas que vão surgindo. Nesse processo de transformação da idealidade para realidade, surge entre ambas uma relação dialética complexa decorrente das inevitáveis adaptações, que podem tanto enriquecer como esvaziar o modelo inicialmente pretendido.

Considerando-se as três preliminares destacadas pelo próprio autor a pergunta que exsurge na doutrina é a de se saber se a democracia deliberativa, sendo um modelo ideal, teria aplicabilidade prática.

Conhen (2007) defende a sua aplicabilidade explicando que a concepção deliberativa institucionaliza o ideal de participação coletiva, pois coloca o raciocínio público no centro da justificação política. Conhen prefere trabalhar com a idéia de “raciocínio público”, pois a considera mais importante que a “discussão pública” (para ele um processo meramente representativo ou meritocrático). Nesse ponto, Conhen diverge de Habermas, quando afirma que a democracia deliberativa não deve se limitar a influenciar o poder político a partir da discussão com grupos sociais representativos e especialistas na matéria em debate, mas se esforçar para incluir os grupos marginais, muitas vezes ignorados nos processos de tomada de decisão. Conhen entende assim que o “raciocínio público” é decisivo na tomada de decisão parlamentar, quando, por exemplo, o Parlamento se vale de informações colhidas por pesquisas de opinião feita com populares.

Na esteira desse entendimento, James Fishkin, professor da Universidade de Stanford, propôs o que ele chamou de "sondagens deliberativas", que consiste em pequenos fóruns de cidadãos escolhidos aleatoriamente para debaterem sobre determinado problema, a partir de uma perspectiva mais ampla e diversa do que aquela que normalmente seriam capazes de fazer. Após terem sido instruídos com material informativo e discutido de forma mais refletida, os cidadãos são convidados a votar. Trata-se de uma abordagem que pretende superar aquilo que os cientistas sociais chamam de "ignorância racional", isto é, a pouca vontade do cidadão de obter informação sobre um assunto comum, mas que requer um grande investimento individual.

Em alguns parlamentos, como no Reino Unido, Dinamarca, Bulgária, Itália, Hungria, Estados Unidos, Austrália e Escandinávia, as sondagens deliberativas tem sido amplamente utilizadas para embasar as decisões políticas, mostrando-se mais confiáveis do que as pesquisas tradicionais.

Embora existam divergências entre Habermas e Conhen, certo é que em ambos verifica-se a centralidade do conceito de deliberação, seja por grupos sociais representativos para influenciar o poder político (como entende Habermas), seja para justificar as decisões coletivas (como quer Conhen).

2.2. A Evolução da Democracia Participativa

Macpherson (1978), combativo defensor da democracia participativa, analisa o desenvolvimento histórico da democracia liberal desde o seu surgimento e apresenta três modelos que se sucedem e antecedem o modelo participacionista que passa a ser rascunhado contemporaneamente. Os modelos são: democracia protetora; democracia desenvolvimentista e democracia de equilíbrio ou elitista pluralista.

2.2.1. Modelos Antecedentes

O primeiro modelo da democracia moderna, chamado por Macpherson de democracia protetora, afirma-se a partir dos pensamentos liberais formulados no séc. XVII por Jeremy Bentham e James Mill. Bentham, um liberal, concebeu que o homem na sociedade buscava sempre a maior quantidade de felicidade e prazer e o menor sofrimento, assim, nessa busca pela felicidade individual, cada indivíduo deveria ser contado

como um. Nasce assim o princípio igualitário: cada homem, um voto. Inspirado por tais pensamentos John Locke passa a defender que o poder político deve ser limitado. Somente a imposição de limites pela lei poderá proteger o povo de seus governos. Locke sustenta o sufrágio como forma de controle do povo sobre os governos. No conflito entre o cidadão e o Estado, a democracia se apresenta como um instrumento capaz de proteger os governados de seus governantes.

Com o surgimento da nova sociedade industrial a partir do séc. XIX, surge também de um novo homem nas relações de trabalho e a subsequente submissão de uns à vontade de outros, redundando assim no surgimento de um novo modelo de democracia. A democracia desenvolvimentista surge como resultado da expansão da classe trabalhadora que passa a ameaçar a propriedade, que por sua vez reage criando condições laborais desumanas. Nesse contexto Macpherson descreve a adoção de um novo modelo de democracia liberal elaborado por John Stuart Mill.

Para Mill, o aspecto mais importante de um governo e das instituições públicas é a possibilidade de promoção intelectual e moral dos indivíduos. A participação popular se revela como um instrumento educativo individual capaz de fomentar o desenvolvimento de toda a sociedade, ao mesmo tempo em que possibilita a inclusão social do indivíduo.

O terceiro modelo da democracia, chamado por Macpherson de democracia de equilíbrio, funda-se no utilitarismo construído pela escola econômica neoclássica. Ante ao reconhecimento de que o modelo desenvolvimentista não espelhava a realidade, o novo modelo – também chamado de pluralista elitista – tem prevalecido no mundo ocidental a partir da metade do séc. XX.

Joseph Schumpeter, o principal proponente deste modelo, concebe o governo como uma espécie de empresa. Para esse economista alemão, tanto o homem político como o homem econômico são consumidores e apropriadores e a única forma de o governo satisfazer suas múltiplas necessidades é transformá-las em bens políticos através de um sistema empresarial de mercado, pela concorrência, pela competição no fornecimento de produtos políticos.

Por esse modelo, a concorrência entre as classes sociais com maior poder político econômico possibilita que ao final de algum tempo haja composição e acomodação. Alcançado o equilíbrio entre as classes dominantes, a participação popular no processo decisório passa a ser

dispensável e o eleitorado é convocado apenas para decidir sobre o preenchimento dos cargos eletivos.

2.2.2. Surgimento do Modelo de Democracia Participativa

Com o crescente esgotamento do atual modelo de democracia elitista pluralista, um quarto modelo de democracia liberal vem surgindo em prol de uma sociedade e um sistema de governo mais participativos. Esse modelo começou como bandeira levantada pelos movimentos estudantis da Nova Esquerda, ocorridos na década de 60. Difundiu-se pela classe trabalhadora na mesma década e na seguinte, em decorrência da crescente insatisfação dos trabalhadores fabris e de escritórios e também em acolhimento aos reclamos dos cientistas sociais e jornalistas que denunciavam e combatiam os sentimentos generalizados de alienação. Tais reivindicações tiveram grande repercussão social, de sorte que os governos nacionais vêm paulatinamente aderindo ao novo modelo, pelo menos é esta a tendência esboçada em seus discursos.

Macpherson defende a idéia de que a reivindicação por maior participação popular amparava-se sob duas bases principais. A primeira seria um dos pilares da democracia liberal, qual seja a garantia dada a todos os homens e mulheres de direitos iguais com vistas ao seu pleno desenvolvimento e emprego de suas capacidades. A segunda, de natureza mais humanista, seria a insurgência contra a imagem do cidadão comum como um mero consumidor dentro de uma sociedade notadamente marcada pela desigualdade econômica.

Embora historicamente se possa distinguir o marco inicial desse novo modelo democrático, os teóricos divergem quanto à maneira pela qual a participação popular se concretizaria.

Apesar de defender uma ampla participação popular nos governos, Macpherson admite uma restrição necessária, considerando que o homem comum do povo não possui a capacidade de formular certas questões técnicas, como por exemplo, no que diz respeito à taxa de juros.

Para o renomado cientista político canadense, em nível nacional, algum tipo de sistema representativo deve ser mantido, sendo inviável uma democracia direta. Conforme expressamente adverte: “Nada podemos sem políticos eleitos. Devemos confiar, embora não devamos confiar exclusivamente, na democracia indireta” (MACCPHERSON, 1978). Assim é que vislumbra um modelo em que a democracia participativa combina-se com a representativa, descrevendo-a nos seguintes termos:

O modelo de democracia participativa moderno é o que contempla um sistema piramidal com democracia direta na base e democracia por delegação em cada nível depois dessa base. Esse sistema piramidal de delegação sequenciada para cima seria formado a partir da organização de conselhos de cidades, de região, indo até o topo da pirâmide com a organização de um conselho nacional (MACCPHERSON, 1978, p. 27)

Os pressupostos para a implantação do modelo de democracia participativa proposto por Macpherson seriam, em linhas gerais, os seguintes: a) o afastamento da ideologia burguesa; b) o distanciamento da divisão capitalista de classes; c) a retomada do humanismo marxista; d) o retorno ao conceito rosseuano de sociedade; e) o resgate do senso de comunidade.

Contudo, em seu último livro, *Ascensão e Queda da Justiça Econômica*, Macpherson (1991) se rende às dificuldades para a construção de uma democracia participativa nos moldes das democracias ocidentais. Ele reconheceu que os grupos de pressão da sociedade civil, bem como os partidos políticos, não teriam condições de se organizarem nos termos projetados pelo seu sistema piramidal, pois não conseguiriam sujeitar seus interesses particulares às práticas participativas voltadas para o bem comum.

Já para outro defensor da democracia participativa, o filósofo político Bobbio (1986), na obra intitulada *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*, esse gênero de democracia “anfíbia” resultaria de ideologia própria da burguesia mais avançada. É de se notar que suas concepções são em muito condicionadas pelo rescaldo da Guerra Fria e, em particular, pelo contexto de radicalização da vida política italiana com a ação dos grupos terroristas nos anos 70.

Preocupa-se Bobbio com uma democracia direta que viesse a exigir dos cidadãos a sua “participação em todas as decisões a eles pertinentes” (BOBBIO, 1986, p. 54). Seu temor era o de que se pudesse configurar, senão o “homem total”, de Marx, o “cidadão total” de Rousseau, o que para ele também seria “a outra face igualmente ameaçadora do Estado total”. Para ele, democracia direta, no sentido próprio da palavra, seria apenas a “*assembléia dos cidadãos deliberantes sem intermediários e o referendium*” (BOBBIO, 1986, pp. 42, 43, 48, 49, 52 e 53). De sorte que o único *modus operandi* da democracia direta a ser moderadamente utilizado é o plebiscito, face à inexequibilidade de assembléias como a acima referida.

Assim, para Bobbio, o novo modelo de aprimoramento democrático a ser levado a efeito pelas práticas participacionistas só teria espaço na esfera das relações sociais, onde o protagonista não é o cidadão, mas sim o indivíduo, atuando em seus diversos papéis sociais, como por exemplo, o de empresário, de trabalhador, de cônjuge, de professor, de estudante, e até mesmo de pais de estudante.

Conclui então Bobbio que o processo de democratização consiste, não na passagem da democracia representativa para a direta, mas na ocupação, pelas formas ainda tradicionais da democracia, como é a representativa, de espaços até agora dominados por organizações de tipo hierárquico e burocrático. "Tudo pode ser resumido na seguinte fórmula: da democratização do Estado à democratização da sociedade" (BOBBIO, 1992, p.54-55).

A teoria do sociólogo grego-francês Nicos Poulantzas sobre a democracia direta distingue-se ideologicamente das de Bobbio e de Macpherson pelo seu caráter marxista e revolucionário. Por essa razão, e pelo fato de ter sido formulada nos anos 70, o modelo de democracia participativa de Poulantzas é concebido, antes de tudo, como um instrumento de luta contra o capitalismo.

Na obra *Estado, Poder e Socialismo*, Poulantzas (2000) entende que esse novo modelo consistiria na disseminação da democracia direta na democracia representativa sob a forma de "focos embrionários de poder popular", com o objetivo de substituir as instituições capitalistas por instituições socialistas, como se depreende pelo trecho abaixo:

Este longo processo de tomada do poder pela via democrática, rumo ao socialismo, consiste, essencialmente, em reforçar e coordenar os centros de resistência difusos de que as massas dispõem no âmbito do aparelho de Estado, criando e desenvolvendo novos, de tal forma que estes centros se tornem, no terreno estratégico que é o Estado, os centros efetivos do poder real.(...) Não se trata de reformas progressivas, mas, claramente, de um processo de rupturas efetivas cujo ponto culminante - e sempre existirá forçosamente um - reside na mudança de correlação de forças em favor das massas populares no terreno estratégico do Estado (POULANTZAS, 2000, p.85-86).

2.2.3. Instrumentos de Democracia Participativa

Assim é que, seja na concepção da criação de conselhos de Macpherson, ou na de organização social de Bobbio, ou ainda na institucional de Poulantzas, certo é que a participação popular tem sido garantida nas leis fundamentais da maioria dos países do Ocidente, concebida como forma estruturante e legitimadora dos regimes democráticos modernos.

Os ordenamentos jurídicos têm adotado diversos instrumentos participativos, diferenciados pelo tipo de acesso à atuação do Estado. De acordo com Moreira Neto (1992), na obra clássica *Direito de Participação Política*, para fins didáticos, os instrumentos participativos poderão ser assim identificados:

- a) ***Institutos Polivalentes de Participação***, quais sejam: exercício do direito à representação política (sufrágio), à publicidade, à informação, à certidão e à petição;
- b) ***Institutos de Participação Administrativa***, dentre os quais se destaca: coleta de opinião, debate público, audiência pública, colegiado público, cogestão de paraestatal, delegação, provocação de inquérito civil, denúncia aos tribunais ou conselhos de contas e reclamações sobre a prestação de serviços públicos;
- c) ***Institutos de Participação Judicial***, como o mandado de segurança coletivo, mandado de injunção, ação popular, ação civil pública e júri;
- d) ***Institutos de Participação Legislativa***, tais como: plebiscito, referendo, iniciativa popular, veto popular, opção popular, revocação (*recall*) e grupos de pressão (*lobby*).

Tais instrumentos participativos podem ser utilizados em todas as esferas de poder, isto é, são hábeis de produzir efeitos tanto no governo local, quanto regional ou nacional, dependendo tão-somente da previsão legal para o seu exercício. Os instrumentos de participação administrativa são os mais difundidos em nível local, certamente em razão de o tema a ser tratado ser mais próximo da realidade vivida pela população. Em sentido oposto, os instrumentos de participação legislativa, exatamente pela abrangência e complexidade dos temas a serem discutidos, são utilizados com maior frequência em nível regional ou nacional.

Em geral, mesmo os países que têm procurado avançar agregando em sua prática governamental e ordenamentos institutos de democracia participativa, constata-se que poucos tem logrado êxito em torná-los senão cotidianos pelo menos comuns à vida política. Nota-se que alguns instrumentos são utilizados de forma esporádica e outros existem apenas como uma possibilidade jurídica prevista em algum diploma legal, mas nunca ou quase nunca utilizados.

Contudo, para que o novo modelo democrático seja uma realidade é imprescindível que tais institutos de participação popular sejam utilizados, não de forma eventual, mas com a frequência e regularidade que o caso estiver a requerer. De todos os instrumentos citados anteriormente, os que mais podem caracterizar o esforço para o aperfeiçoamento da democracia representativa são também os que mais a ameaça. São os instrumentos de participação legislativa, sobre os quais cumpre fazer as considerações que se seguem.

2.2.4. Instrumentos de Participação Legislativa

A despeito das diferenças conceituais, em linha geral pode-se considerar como sendo os principais instrumentos participativos existentes no Direito Constitucional moderno, os seguintes institutos:

a) Plebiscito e Referendo

Relativamente aos termos plebiscito e referendo existe uma profunda ambiguidade semântica que cabe registrar. Conforme lembra Benevides (1991), na obra *A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular*, o termo plebiscito vem do latim (*plebis + scituam*), designando, na Roma Antiga, a decisão soberana da plebe, expressa em votos. Mais tarde, entretanto, o plebiscito se tornaria uma simples formalidade para legitimar os cônsules investidos de poder supremo, como Pompeu e César, casos que deram origem a expressão “cesarismo plebiscitário”.

O referendo, por seu turno, vem da expressão *ad referendum*, e se origina das antigas Dietas das Confederações Helvéticas do séc. XV, que reservava a população de certos cantões suíços, como os de Valais e Grisons, o poder de validar todas as leis votadas pelos representantes das assembleias cantonais. Com o passar do tempo, o termo passou a ser sinônimo de consulta popular.

Esta imprecisão semântica redundava em um emprego muito diversificado de ambas as expressões no mundo contemporâneo. Os

franceses, por exemplo, muito marcados pelos plebiscitos napoleônicos e gaullistas, nutrem profunda aversão pelo instituto, não o contemplando em seu ordenamento. Eles entendem que o plebiscito é um desvirtuamento do referendo, sendo convocado pelo Chefe de Estado ou de Governo apenas para sobrepor-se de forma populista às decisões do Parlamento, fragilizando assim a democracia representativa.

No Brasil, também houve muita discussão doutrinária sobre a melhor definição dos dois institutos. Pontes de Miranda estabeleceu entre ambos uma distinção de gênero (referendo) e espécie (plebiscito). Já Paulo Bonavides distinguia o referendo plebiscitário (julgamento ou arbitragem) do plebiscito consultivo. Conforme descreve Benevides (1991), há ainda o entendimento de Nelson de Souza Sampaio e José Afonso da Silva, que consideravam o plebiscito como um mecanismo de democracia direta (o povo julga diretamente um regime ou pessoa, sem participação do Povo Público), ao passo que, o referendo seria um instrumento da democracia semi-direta (o povo participaria do processo legislativo).

A inteligência prevalente, tanto na doutrina pátria quanto na estrangeira, segue os critérios distintivos básicos defendidos por Di Ruffia (1965), quais sejam: a natureza da matéria submetida ao eleitorado e o momento de sua manifestação. De sorte que, segundo o constitucionalista italiano, o plebiscito revela-se numa consulta popular prévia sobre fato ou medida geral a terem lugar no futuro, ou seja, o plebiscito é sempre anterior a edição de qualquer norma ou tomada de providência. Já o referendo, consiste em consulta popular sobre uma norma jurídica, quer como requisito para emprestar-lhe vigência (referendo constitutivo), quer para mantê-la em vigor (referendo ab-rogatório).

Entre nós, a celeuma foi resolvida com a definição dada pela Lei n° 9.709, de 1998, que privilegiou o critério temporal, como mais tarde será comentado. A despeito de todas as considerações da doutrina nacional e estrangeira, o legislador pátrio conceituou os três instrumentos. Sendo assim, a presente pesquisa adotará as definições legais.

b) Iniciativa Popular

A iniciativa legislativa popular foi primeiramente adotada pelo Cantão suíço de Vaud, em 1845. Trata-se de um instrumento mediante o qual uma certa porcentagem de eleitores registrados pode requerer que uma proposta de sua escolha seja submetida ao voto popular. Às vezes se dá ao órgão legislativo a oportunidade de deliberar, com precedência, sobre a proposição; caso deixe de fazê-lo, a proposição é levada diretamente ao

eleitorado. Somente a Itália e a Suíça têm esse tipo de instrumento em nível nacional. Nos Estados Unidos, ele existe em nível estadual. Vinte e três estados daquele país têm disposições sobre seu uso, seja para medidas constitucionais, seja para legislação ordinária.

Para Bonavides (2003), “de todos os instrumentos da democracia semi-direta o que mais atende às exigências populares de participação positiva nos atos legislativos é talvez a iniciativa”.

A iniciativa popular representa o direito outorgado ao eleitorado para a proposição de norma jurídica perante o Poder Legislativo. Di Ruffia (1965) distingue a iniciativa constitucional da legislativa e registra a existência, no direito comparado, de outras duas modalidades de iniciativa popular: a simples e a formulada. Na simples, também chamada pura, o eleitorado apresenta apenas uma moção ao Parlamento, para que aprove lei com determinado conteúdo; já na formulada, o projeto é elaborado de forma articulada pelos próprios cidadãos.

Devido à complexidade da participação no processo legislativo, que envolve uma série de procedimentos que vão desde a redação do texto (moção, projeto de lei ou emenda constitucional), coleta e conferência de assinaturas, apresentação, admissibilidade constitucional e jurídica, apreciação do mérito etc., o êxito desse instrumento nem sempre é garantido, ainda que o número de subscrições seja expressivo.

c) Veto Popular

O veto popular ou, ainda, referendo de veto é um direito político de participação, que permite rechaçar uma lei depois de promulgada. Da mesma maneira que a iniciativa popular, o exercício do veto também depende de um *quorum* mínimo de cidadãos e um processo específico para a sua formulação. Na maioria dos países que o adotam, o veto dá-se em duas etapas. Na primeira, dentro do prazo fixado (geralmente de sessenta a noventa dias) é convocada a consulta. Na segunda, após a realização da consulta e tendo sido alcançado o *quorum* previsto em lei, desconstituiu-se a norma vetada, com eficácia *ex-tunc*.

d) Opção popular

A opção popular é uma modalidade de participação, em que o cidadão manifesta uma escolha entre várias alternativas legislativas ou relativas a alguma decisão administrativa a ser tomada. Foi o caso, por exemplo, citado por Bonavides (1976), quando o povo francês, após o

término da Segunda Guerra Mundial, teve que escolher entre três alternativas: retornar à Constituição de 1875; convocar uma constituinte soberana ou convocar uma constituinte com poderes limitados.

e) Revocação ou *Recall*

O termo *recall* significa revogar, reparar, anular, e é esta exatamente a finalidade da consulta popular. O recall consiste no poder político exercido pelo povo para revogar a eleição de um membro do Poder Legislativo, ou para destituir um funcionário eleito ou ainda para reformar uma decisão judicial sobre a constitucionalidade de uma lei.

f) *Lobby*

O termo *lobby*, que traduzido significa "ante-sala", "parte do prédio em que o acesso é público", passou a ser utilizado na linguagem política para identificar a atividade de defesa de interesses.

Historicamente a origem da palavra - em seu sentido de postulação de interesses - apresenta pequena diferença na Inglaterra e nos Estados Unidos. Na primeira, o termo indicava o vestíbulo por onde passavam os membros da Câmara dos Comuns, a caminho das sessões, onde e quando eram abordados pelos representantes dos grupos de interesses. Já nos Estados Unidos, o uso dessa palavra tem a ver com o vestíbulo dos hotéis onde os presidentes eleitos ficavam hospedados antes de se mudarem para a Casa Branca. Ali mesmo, os lobistas exerciam suas pressões, quer junto ao candidato eleito ou aos futuros membros do Executivo, quer junto aos deputados e senadores que vinham visitar o futuro presidente.

Nas demais democracias ocidentais, como no Brasil, o termo *lobby* é utilizado para designar as atividades laborativas de um grupo de pessoas, para influenciar as decisões das autoridades públicas, a fim de que os seus interesses sejam atendidos. Entre nós, esse instrumento é também chamado de grupo de pressão ou grupo de interesse. O alvo principal do *lobby* é sempre o Poder Executivo, que concentra a maior parcela de poder político, mas também atua sobre o Poder Legislativo, sobretudo no que tange a atividade legiferante e fiscalização orçamentária. Não raro o lobby também atua junto ao Poder Judiciário.

2.2.5. Democracia Participativa em outros países

Nesse tocante, cumpre destacar primeiramente o estudo intitulado *Instrumentos de participação popular no direito constitucional europeu e latino-americano*, de Complak (2007), Professor de Direito Constitucional da Universidade de Wrocław, na Polônia, quando compara a doutrina européia e latino-americana.

De acordo com ele, tanto a doutrina quanto os próprios textos constitucionais europeus mostram-se pouco entusiastas quanto à ampliação da democracia participativa. Assim é que entre os vinte e sete países da União Européia apenas em doze está prevista em sua Constituição uma forma de participação direta do povo na gestão dos assuntos públicos. E mais, somente na Constituição de dois Estados, Eslovênia e Lituânia, o exercício direto do poder do povo precede o exercício por meio de representantes.

Quanto aos países latino-americanos, ainda segundo aquele autor, somente três, Costa Rica, México e República Dominicana, têm um puro regime representativo. Todos os demais têm procurado alavancar os instrumentos de participação direta. No campo doutrinário, o autor assim sintetiza:

Os cultores do direito constitucional de ambos os lados do Atlântico têm – no que tange a democracia – pontos de vista opostos. Os teóricos europeus na sua maioria pronunciavam-se a favor da democracia representativa, enquanto que os autores latino-americanos tomam o partido do amplo emprego das instituições populares. Isto não exclui a existência de correntes minoritárias nestes quadrantes científicos. (COMPLAK, 2007)

Note-se que a maior parte da doutrina sempre se coloca receptiva quanto a implantação da democracia participativa, embora poucos realmente trabalhem no sentido de criar modelos ou soluções para os problemas existentes, limitando-se a criticar os desvios identificados. O próprio Complak (2007), em nota de rodapé, reconhece ser difícil identificar os *experts* contemporâneos contrários abertamente à democracia participativa, de vez que a sua oposição é normalmente indireta ou oculta.

Especificamente sobre o uso das consultas populares, nota-se diferentes procedimentos na América Latina, Estados Unidos e Europa, conforme também demonstra a obra já clássica *Referendums around the world*, organizada pelos Profs. David Butler e Ranney Austin (1994).

De acordo com aqueles renomados professores, o uso de consultas populares na América Latina tem obedecido a dois padrões típicos: usadas para reformas constitucionais, ou convocadas pelo Executivo para contornar crises específicas. O referendo para a aprovação de reformas constitucionais é geralmente previsto pelo próprio texto constitucional, mas pode acontecer como resultado de acordo da classe política (como ocorreu no Brasil, na consulta de 1963). Dentre todos, o país que mais se destaca é o Uruguai, que prevê e usa a iniciativa dos cidadãos para a convocação de plebiscito, a qual deu origem a importantes mudanças legislativas. Nos demais países latino-americanos, excetuando o Uruguai, a maior parte das consultas resultou de iniciativas do Executivo.

Curiosamente, os Estados Unidos é uma das poucas democracias que nunca realizou um plebiscito de âmbito nacional. Em contrapartida, as consultas realizadas pelos Estados são muito frequentes, quase rotineiras para alguns, tendo em vista a autonomia legislativa de cada ente federado. As consultas são realizadas por iniciativa direta dos cidadãos ou por convocação de seus representantes nos Legislativos estaduais.

De acordo com um estudo bastante completo sobre o assunto, de Magleby (1994), trinta e oito por cento das proposições resultantes de plebiscitos convocados diretamente pela população foram aprovadas. Magleby ressalta que embora a possibilidade de a população convocar plebiscitos tenha sido constitucionalizada nas primeiras duas décadas do séc. XX, foi somente a partir dos anos 70 que os plebiscitos ou referendos passaram a ser efetivamente usados por mais da metade dos estados americanos.

Relativamente aos principais temas objeto de consultas, Magleby enumera os seguintes: impostos (vinte e cinco por cento das consultas versavam sobre matéria fiscal), legalização do aborto, direito dos gays, questões ambientais, pena de morte, desarmamento ou controle de armas, seguro de automóveis, planos de saúde, limite para reeleição dos representantes e questões relativas a discriminação racial.

Na Europa ocidental, ainda de acordo com Butler e Ranney (1994), os referendos e plebiscitos não são muito frequentes, ressalva feita a Suíça e a Itália.

A Suíça é de longe o país que mais utiliza as consultas populares. Em 1993, dos oitocentos plebiscitos de âmbito nacional realizados em todo mundo, a metade foi de iniciativa do povo suíço. Nesse tocante, a democracia suíça se destaca não apenas pelo número de consultas populares, mas sobretudo pelo poder conferido aos eleitores de impor uma medida contra vontade dos governos.

De todos os países europeus, somente a Itália acompanha a Suíça no uso da iniciativa popular para a convocação de plebiscito. Registre-se que a Áustria também prevê a possibilidade de iniciativa popular para convocação de plebiscito, sendo este meramente consultivo.

2.3. Democracia Participativa no Brasil

A participação direta do cidadão na gestão pública é princípio consolidado na própria Declaração Universal dos Direitos Humanos, assinada em 1948 pelas Nações Unidas, na qual se lê em seu art. XXI, inciso I, que “todo homem tem o direito a tomar parte no governo de seu país *diretamente* ou por intermédio de representantes livremente escolhidos”.

Contudo, embora tenham decorrido mais de sessenta anos, poucas constituições reproduziram o conteúdo desse dispositivo.

O Brasil o fez apenas na Constituição Federal promulgada em 1988, cujo parágrafo único do art. 1º ordena: “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou *diretamente*, nos termos desta Constituição”. Antes, todas as constituições republicanas expressamente consagraram a soberania popular, a ser exercida pelo regime representativo.

2.3.1. Participação popular: antecedentes históricos

A nossa primeira experiência exitosa de participação direta deu-se com o referendo realizado em 6 de janeiro de 1963, no governo de João Goulart. Nesse período, após a renúncia de Jânio Quadros, o Congresso Nacional aprovou a Emenda Constitucional nº 4, de 2 de setembro de 1961⁵, que garantiu a posse do Presidente Goulart, mas alterou o sistema de governo, facultando à lei dispor sobre a realização de plebiscito para a manutenção do sistema parlamentarista ou o retorno do presidencialismo. Em 16 de setembro de 1962, foi editada a Lei Complementar nº 2⁶, de

⁵ Anexo A - Texto integral conforme publicação original extraída do site: <http://www2.camara.gov.br/legin/fed/emecon/1960-1969/emendaconstitucional-4-2-setembro-1961-349692-norma-pl.html>, acesso em: 28/02/2100.

⁶ Anexo B - Texto integral conforme publicação original extraída do site: <http://www2.camara.gov.br/legin/fed/leicom/1960-1969/leicomplementar-2-16-setembro-1962-541565-norma-pl.html>. Acesso em: 27/02/2011.

iniciativa do Deputado Gustavo Capanema, que determinou a realização de consulta popular – denominada agora de referendo –, antecipando a data para 6 de janeiro do ano seguinte. O resultado da consulta foi pelo retorno do presidencialismo, com mais de setenta e seis por cento dos votos válidos⁷.

Depois dessa primeira consulta, nenhuma outra foi realizada até a promulgação da Constituição de 1988. Todavia, a partir de 1970, quarenta e quatro projetos de iniciativa parlamentar intentaram a realização de plebiscitos. De acordo com os dados coletados na Seção de Sinopse da Câmara dos Deputados⁸, os projetos que previam a realização de consultas populares versavam sobre: instalação de usinas nucleares, moratória da dívida externa, duração do mandato presidencial, fusão do Estado do Rio de Janeiro com o Estado da Guanabara, cessão de bases militares a forças estrangeiras, pena de morte, alterações territoriais, coincidência de mandatos eletivos e divórcio. A maioria dos projetos foi arquivada sem apreciação de mérito.

O tema da participação popular só voltou à discussão, quando da aprovação do Regimento Interno da Assembléia Nacional Constituinte, de 19 de março de 1987⁹, que inovou sobremaneira, estabelecendo instrumentos de democracia deliberativa – como o recebimento de sugestões de entidades associativas e de tribunais¹⁰; a realização de audiências públicas, pelas subcomissões, para ouvir a sociedade¹¹ – e de democracia participativa, como a apreciação de emendas populares ao projeto de Constituição, *in verbis*:

Art. 24 – Fica assegurada, no prazo estabelecido no § 1º do artigo anterior, a apresentação de proposta de emenda ao Projeto de Constituição, desde que subscrita por 30.000 (trinta mil) ou mais eleitores brasileiros, em listas organizadas por, no mínimo, 3

⁷ De acordo com levantamento feito por Walter Costa Porto, dos 12.286.175 votantes, 9.457.488 votaram pelo retorno do presidencialismo, contra 2.073.582, que responderam pela manutenção do parlamentarismo. (Dados extraídos do site: <http://www.tse.jus.br/internet/institucional/glossario-eleitoral/termos/anexos/textos/html/referendo.htm> - Acesso em: 16/02/2011

⁸ *Proposições Remissivas ao Novo Texto Constitucional* – vol. I, org. Seção de Sinopse da Câmara dos Deputados, Centro Gráfico do Senado, outubro 1988.

⁹ Fonte: http://www2.camara.gov.br/atividadelegislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/publicacoes/regimento-interno-da-assembleia-nacional/resolucao-2-1987. Acesso em: 27/02/2011.

¹⁰ Art. 13, § 11.

¹¹ Art. 14.

(três) entidades associativas, legalmente constituídas, que se responsabilizarão pela idoneidade das assinaturas, obedecidas as seguintes condições:

I – a assinatura de cada eleitor deverá ser acompanhada de seu nome completo e legível, endereço e dados identificadores de seu título eleitoral;

IV – a proposta apresentada na forma deste artigo terá a mesma tramitação das demais emendas, integrando sua numeração geral, ressalvado o disposto no inciso V deste artigo;

VIII – cada eleitor poderá subscrever, no máximo, 3 (três) propostas.

No início dos trabalhos constituintes, ao publicar o conjunto de emendas populares na Comissão de Sistematização¹², o Presidente da Comissão, Senador Afonso Arinos, registrou nos seguintes termos a importância da participação popular na elaboração da nova constituição:

A Assembléia Nacional Constituinte, ao garantir, no próprio Regimento Interno, a grupos de cidadãos, o exercício do direito de apresentar emendas ao seu Projeto de Constituição, ao mesmo tempo em que demonstra reconhecer, nesta participação popular, uma reiteration da legitimidade de seu poder constituinte, abre caminho para que a futura constituição consagre práticas dessa natureza, há muito consideradas necessárias à correção de certas distorções da democracia representativa. (...)

No Direito brasileiro, precedentes de tal medida podem ser encontrados no efêmero processo constituinte de 1823. O Regimento Interno de então, por sinal, parcialmente votado, previa que “a todo cidadão seria lícito representar por meio do Presidente da Assembléia, Secretários ou outro qualquer

¹² Diário da Assembléia Nacional Constituinte - Comissão de Sistematização, Emendas Populares. vol.1. Centro Gráfico do Senado Federal, Agosto 1987.

Deputado, o que julgasse proveitoso à Nação” (art. 69). (...)

Acentuemos, finalmente, que nesta primeira experiência brasileira, a par dos efeitos gerais de fortalecimento da legitimidade, de identificação das principais aspirações da população, da valorização de idéias e não apenas de pessoas, impressionam a amplitude e a espontaneidade de sua efetivação. Em poucos meses, nada menos do que cerca de 12 milhões de assinaturas foram recolhidas por entidades de natureza diversa, num processo difícil de mobilização popular, superando-se distâncias físicas e culturais, com resultados inegavelmente positivos para a educação política de nosso povo. Apenas por esse aspecto inovador e promissor, a constituinte brasileira de 1987 já marcou seu lugar nos processos contemporâneos de elaboração constitucional.

A par disso, durante a votação¹³ do Projeto do Relator na Comissão de Sistematização, o então constituinte José Genoíno levantou questão de ordem no sentido de que todas as 83 (oitenta e três) emendas populares apresentadas fossem admitidas para apreciação de seu mérito, independentemente de seu conteúdo político-ideológico, de vez que aquelas proposições populares representavam um marco inovador para a história constitucional do país.

Ao responder a questão de ordem, o Presidente Afonso Arinos lembrou que as emendas populares não estavam sendo apresentadas pela primeira vez na História Constitucional brasileira e se reportou a chamada “Noite da Agonia”, quando a Assembléia Constituinte de 1823 foi dissolvida, fazendo a seguinte revelação surpreendente:

A Constituinte de 1823 recebeu aquilo que se chamavam propostas, que vinham do povo e eram, depois, entregues a alguns constituintes, que as patrocinavam, e eram as mesmas inseridas nos debates. Infelizmente, a História da Constituinte de 1823 é pouco conhecida, porque ela foi dissolvida.

¹³ Diário da Assembléia Nacional Constituinte – Comissão de Sistematização, Ata de Votação, 32ª. Reunião Ordinária – 27/01/1987, pág. 851-3.

Eu não gostaria de dizer que ela foi dissolvida por causa da emendas populares, mas na verdade, foi isto que aconteceu. O recinto era diferente, não havia galerias, mas uma cerca de madeira que cercava a velha Constituinte. As emendas populares despertaram tal interesse no Rio de Janeiro – estou contando esta história para amenizar o debate -, houve uma aglomeração tão grande dentro da Assembléia, que provocou tal conflito, que fez com que o Imperador Pedro I dissolvesse a Assembléia. Não estou fazendo qualquer comparação, nem estou tirando daí qualquer indução, mas apenas querendo lembrar ao meu querido amigo, Constituinte José Genoíno, que o fato não é peculiar à nossa Assembléia. Seria uma demonstração de orgulho descabida e isto já vem do início da nossa vida constitucional. (...)

Tendo ou não as emendas populares contribuído de forma decisiva para a dissolução da Assembléia, como declara Afonso Arinos, certo é que desse episódio se infere que o Direito Constitucional pátrio, desde os seus primórdios, acolheu o princípio participativo como pedra angular do regime democrático.

2.3.2. Disposições consagradas pela Constituição de 1988

A redação final do Texto Constitucional promulgado em 1988 trouxe inovações importantes sobre a matéria, em seus arts. 14, 18, 27, 29, 49 e 61, consagrando instrumentos de participação legislativa, *in verbis*:

Art. 14. *A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:*

- I - *plebiscito*;
- II - *referendo*;
- III - *iniciativa popular*.

.....
 Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.
 (...).

§ 3º Os Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se para se anexarem a outros, ou formarem novos Estados ou Territórios Federais, mediante aprovação da população diretamente interessada, através de plebiscito, e do Congresso Nacional, por lei complementar.

§ 4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por lei complementar federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei.

.....
Art. 27.

§ 4º A lei disporá sobre a iniciativa popular no processo legislativo estadual.

.....
Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, (...).e os seguintes preceitos:

XIII - iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, através de manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado;

.....
Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

(...)

XV - autorizar referendo e convocar plebiscito;

.....
Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

(...)

§ 2º A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco

Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.”

No Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, em seu art. 2º, o constituinte previu para 7 de setembro de 1993 a realização de plebiscito, a fim de que o eleitorado pudesse se manifestar quanto a forma e o sistema de governo. A data foi, posteriormente, alterada pela Emenda Constitucional nº 2, de 1992. Em 21 de abril de 1993, realizou-se assim a segunda consulta popular no país. De acordo com os dados oficiais do Tribunal Superior Eleitoral¹⁴, a forma republicana venceu por mais de 86% (oitenta e seis por cento) dos votos e o sistema presidencialista, por mais de 69% (sessenta e nove por cento).

Muito embora as propostas participacionistas mais avançadas não tenham logrado ser aprovadas no texto final da Constituição Federal, algumas delas o foram nas constituições estaduais e leis orgânicas municipais. Entre 1989 a 1990 todas as constituintes estaduais conseguiram aprovar diversos mecanismos de participação popular. Os Estados do Acre, Alagoas, Amapá, Amazonas, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Minas Gerais, Paraíba, Pará, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Sul, Roraima, São Paulo, Sergipe e Santa Catarina consagraram a iniciativa popular para propositura de leis e de emendas constitucionais. As constituições do Amapá, Ceará, Mato Grosso, Pará, Paraná, Sergipe, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul e Santa Catarina contêm artigos específicos sobre referendo, plebiscito e outras formas de expressão popular. Contudo somente as constituições do Mato Grosso, Pará, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Sergipe especifiquem seus alcances e limites, detalhadamente, em artigos específicos.

No âmbito das leis orgânicas municipais, várias cidades brasileiras têm desenvolvido formas de participação popular ativa na vida municipal, especialmente com a prática de Orçamento Participativo, como é o caso de Porto Alegre, Recife, Belo Horizonte, Suzano, Contagem, entre outras.

2.3.3. Disposições Infraconstitucionais

Em decorrência das disposições constitucionais, foram editados três diplomas normativos específicos sobre os instrumentos participativos.

15. Fonte: <http://www.tse.gov.br/resultado-geral-do-plebiscito-de-21-de-abril-de-1993.PDF>. Acesso em: 04/03/2011.

A primeira norma sobre a matéria foi a Lei 8.624, de 1993¹⁵, que dispôs sobre a realização do plebiscito previsto no Ato das Disposições Constitucionais Provisórias, ocorrido em 21 de abril de 1993, que manteve a forma republicana e fez retornar o sistema presidencialista.

A segunda, é a Lei 9.709, de 1998,¹⁶ que regulamentou o art. 14 da Constituição Federal, e que constitui a principal norma sobre o tema. Em seu art. 2º, define o objeto das consultas populares, determinando que os institutos do plebiscito e referendo referem-se a matéria de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa. Nos parágrafos primeiro e segundo desse mesmo artigo, a lei distingue os dois instrumentos ao preceituar que o plebiscito será convocado anteriormente ao ato legislativo ou administrativo e o referendo, posteriormente ao ato, cabendo ao povo, pelo voto, ratificar ou rejeitar o que lhe foi submetido. No art. 11, é previsto que o referendo poderá ser convocado no prazo de trinta dias, a contar da promulgação de lei ou adoção de medida administrativa, que se relacione de maneira direta com a consulta popular.

De acordo com o art. 3º daquela Lei, o plebiscito e o referendo serão convocados mediante decreto legislativo, por proposta de um terço, no mínimo, dos membros que compõe qualquer das Casas do Congresso Nacional. A tramitação de todos os projetos relativos ao plebiscito e referendo obedecerá às normas do Regimento Comum do Congresso Nacional.

Aprovado o ato de convocação, o Presidente do Congresso Nacional dará ciência à Justiça Eleitoral, a quem incumbirá, nos limites de sua circunscrição, fixar a data da consulta popular, tornar pública a cédula respectiva, expedir instruções para a realização do plebiscito ou referendo e assegurar a gratuidade nos meio de comunicação de massa concessionários de serviço público, aos partidos políticos e às frentes suprapartidárias organizadas pela sociedade civil em torno da matéria em questão, para a divulgação de seus postulados referentes ao tema sob consulta.

Os arts. 4º e 5º cuidam das hipóteses de alteração territorial, prevendo que sendo a consulta plebiscitária favorável à mudança, esta será

¹⁵ Anexo C. Texto integral conforme publicação original extraída do site: <http://planalto.gov.br/legin/lei/8624-norma-pl.html>, acesso em: 27/02/2100.

¹⁶ Anexo D. Texto integral conforme publicação original extraída do site: <http://planalto.gov.br/legin/lei/9709-norma-pl.html>, acesso em: 27/02/2100.

então discutida pelas duas Casas do Congresso Nacional pela apresentação de projeto de lei complementar.

No que tange à apreciação de projeto de iniciativa popular, o art. 13 daquela lei repete a exigência constitucional da subscrição de, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles. Em seus parágrafos, determina que o projeto de lei de iniciativa popular deverá circunscrever-se a um só assunto e que não poderá ser rejeitado por vício de forma, cabendo à Câmara dos Deputados, por seu órgão competente, providenciar a correção de eventuais impropriedades de técnica legislativa ou de redação.

Apesar de ter representado um passo importante, a lei não atingiu os objetivos que almejava, impulsionar o espírito participativo. A lei só foi utilizada no tocante à realização de plebiscito para ouvir as populações diretamente interessadas, quando da criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios, nos termos do § 4º do art. 18 da Carta Magna. O ideal de descentralização do Constituinte de 1988 foi inteiramente desvirtuado. Somente sob a regulação estadual, os procedimentos de emancipação municipal foram facilitados de forma possibilitar a criação de inúmeros municípios, que não dispunham de receita própria compatível com as demandas de autosustentabilidade.

Apenas a guisa de informação, de acordo com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE¹⁷, em janeiro de 1988, existiam 4.177 municípios; enquanto que em janeiro de 1996 já haviam sido instalados 4.974 municípios e outros 533 aguardavam instalação, ou seja, um acréscimo de quase 20% (vinte por cento) em oito anos.

Assim é que a principal norma infraconstitucional sobre participação legislativa foi utilizada tão-somente para respaldar interesses políticos menores, eleitoreiros, agravando a situação econômica daquelas localidades, que embora emancipadas, continuavam sem autonomia, dependentes de repasse de verbas estaduais e federais, inclusive para arcar com as despesas decorrentes da emancipação.

Apesar disso, o ideário participacionista não sofreu abalo ou retrocesso, mas persistiu e avançou, demonstrando que cidadania não se

¹⁷ Fonte: http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?pagina=1. Acesso em: 12.07.2010.

reduz à declaração formal de direitos, é conquista diária que se efetiva no exercício ativo daqueles que clamam e se organizam para garantir a aplicação do direito. Eis que a Lei nº 10.257, de 2001, que instituiu o Estatuto das Cidades, em seu Capítulo IV, cuida da “Gestão Democrática da Cidade” e determina que os planos diretores serão tratados de forma participativa e não representativa. O seu art. 40 estabelece que cabe ao Poder Público Municipal promover audiências públicas de debates e garantir a participação da população e de associações representativas no processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação. O Estatuto das Cidades, em seu art. 43, expressamente prevê instrumentos de democracia participativa, tais como “órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal”, “debates, audiências e consultas públicas”.

Por fim, a terceira e última norma específica sobre a matéria é o Decreto Legislativo nº 780, de 2005¹⁸, que regulamentou dispositivo do Estatuto do Desarmamento (Lei nº 10.826, de 2003), que determinou a realização de consulta popular com o objetivo de definir se a comercialização de arma de fogo e munição em todo o país seria proibida. Desta forma, no dia 23 de outubro de 2005, realizou-se o referendo com o comparecimento de 95.375.824 eleitores, considerada até aquela data a maior consulta popular informatizada do mundo.

¹⁸ Anexo E. Texto integral conforme publicação original extraída do site: http://senado.gov.br/legin/decreto_leg.7801.html, acesso em: 28/02/2011.

Capítulo 3

DO APERFEIÇOAMENTO DO ATUAL MODELO DEMOCRÁTICO

3.1. Factibilidade Normativa

Antes que se possa aventar modelos e soluções com o escopo de dinamizar a democracia representativa, amalgamando-a com a utilização de novos instrumentos participativos, necessário se faz diagnosticar as causas subjetivas e objetivas que determinaram a pouca aplicação dos institutos constitucionalmente consagrados.

A principal causa subjetiva, como é evidente, decorre dos próprios representantes, temerosos em perder poder e espaço políticos. Muito embora as autoridades e a classe política em geral defendam em seus discursos o ideal democrático de maximizar a participação popular, na prática são muito tímidos na materialização desse ideal. Tal espírito é facilmente identificado pela pouca factibilidade normativa dos instrumentos de participação legislativa, tanto no Texto Constitucional de 1988, quanto na lei que o regulamenta.

Destarte, as duas principais causas objetivas seriam os próprios comandos constitucionais e as omissões e imprecisões da norma conformadora. Como serão demonstrados a seguir, os diversos mecanismos previstos no início do processo constituinte foram abortados, restando normas sem auto-aplicabilidade ou inexecutáveis, dependentes de norma regulamentadora. Esta, por sua vez, além de ter sido editada tardiamente, apresenta lacunas e imprecisões que comprometem a factibilidade dos instrumentos de participação legislativa.

3.1.1. Mutação das propostas participativas do Constituinte de 1987

É incontestável que as novas disposições constitucionais representaram um passo importante para a consolidação do princípio participativo na democracia do país, porém, conforme já identificado, tais disposições da forma como foram redigidas têm se revelado uma das causas impeditivas

para a ampla utilizações dos institutos participativos. Entretanto, quando se compara a redação final com o anteprojeto¹⁹ aprovado pela Comissão de Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher, da Assembléia Nacional Constituinte, verifica-se que o Texto Constitucional sofreu um grande esvaziamento no curso do processo constituinte

Eis que o anteprojeto aprovado por aquela Comissão, em 25 de maio de 1987, continha proposições arrojadas, que lamentavelmente foram sendo suprimidas no curso de sua tramitação. Cabe transcrever tais proposições para que se possa perceber mais claramente o grau de redução sofrida pela redação final.

Art. 2º - A soberania do Brasil pertence ao povo e só por uma das formas de manifestação de sua vontade, previstas nesta Constituição, é lícito assumir, organizar e exercer o poder.

Art. 3º - O povo exerce a Soberania:

I – pela consulta plebiscitária na elaboração da Constituição e de suas emendas;

II – pelo sufrágio universal, igual e secreto no provimento das funções de governo e legislação;

III – pelo direito de iniciativa na elaboração da Constituição e das Leis; (...)

Art. 5º -

§ 1º - A cidadania consiste:

a) na participação de cada um no exercício popular da soberania, conforme disposto no art. 3º da Constituição;

b) no poder individual de exigir a prestação tutelar e jurisdicional do Estado como garantia da plena eficácia dos direitos assegurados pela Constituição e leis.

.....

Art. 19 – Os eleitores poderão revogar, por voto destituente, o mandato concedido a seus representantes no Congresso Nacional, nas

¹⁹ Fonte: Assembléia Nacional Constituinte - I - Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher – I-b Subcomissão dos Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e Garantias – Relatório e Anteprojeto – Fase C – vol. 74 – Seção de Documentação Parlamentar da Câmara dos Deputados.

Assembléia Legislativas e Câmara de Vereadores, na forma regulamentada em lei complementar.

Art. 20 – Dependem de ratificação, em referendo popular, as emendas constitucionais aprovadas com voto contrário de 2/5 dos membros do Congresso Nacional, desde que requerido por cinquenta por cento dos votos vencidos.

Art. 21 – Fica assegurada a iniciativa popular de lei mediante proposta de quinze mil eleitores, e de emenda da Constituição, mediante proposta de trinta mil eleitores. O Congresso Nacional discutirá e votará tais iniciativas em caráter prioritário.

.....
Art. 31 – A participação popular requer informação adequada que é garantida por lei:

I – norma legal, norma administrativa e sentença judicial (vazadas de maneira simples, clara e precisa;

II – permanente sistematização pelos poderes executivo, legislativo e judiciário, em todos os níveis, das normas revogatórias. (...)

Art. 32 – São formas institucionais de participação popular: as eleições, a apresentação de propostas de norma legal, o voto revocatório ou destituente, a ação popular, o Tribunal de Garantias Constitucionais, a Defensoria do Povo, a consulta popular e o referendo.

§ 1º - Todos têm direito a participar das decisões do Estado e do aperfeiçoamento das suas instituições através do voto secreto com igual valor político para todos os cidadãos, em qualquer parte do território nacional, sem tetos limitativos nem privilégios, em razão de sua procedência.

§ 2º - É garantida a participação nos movimentos sociais organizados na Administração Pública no âmbito de bairro, distrito, Município, Estado e Federação, visando a defesa dos interesses da população, a desburocratização e o bom atendimento ao público. (...)

Art. 33 -

II – o acompanhamento, controle e participação dos representantes da comunidade no planejamento das atividades do governo, nas etapas de elaboração e execução, garantido o amplo acesso à informação sobre atos e gastos do governo e das atividades

controladas pelo Poder Público, relativos à gestão dos interesses coletivos.

III – Nos serviços públicos e atividades essenciais executados diretamente pelo Estado ou administrado sob regime de permissão ou concessão, haverá obrigatoriamente uma comissão da qual participarão representantes dos usuários, dos empregados de concessionária e do órgão concedente, para efeitos de fiscalização e planejamento, na forma da lei.

.....
Art. 41 – São partes legítimas para propor ação de inconstitucionalidade, em tese: (...)

f) cinco mil cidadãos;

g) as entidades associativas de âmbito nacional e com mais de um ano de funcionamento; (...)

O anteprojeto sofreu muitas supressões, a última, em 3 de março de 1988, ocorreu quando da rejeição da Emenda Substitutiva de Plenário n° 935, que intentava a inclusão do veto popular entre os instrumentos de participação legislativa. Na mesma sessão, em virtude de acordo entre os líderes partidários, o veto popular foi prejudicado em favor da atual redação do art. 14 da Constituição e o voto facultativo²⁰ foi rejeitado.

Como se vê, no início dos trabalhos constituintes as propostas eram bem mais participativas, mas no curso das discussões o bloco parlamentar majoritário popularmente conhecido como “Centrão”²¹, que representava setores sociais mais conservadores, conseguiu derrubar várias propostas importantes. As maiores perdas foram, sem dúvida, a iniciativa popular para emendar a Constituição Federal, o quantitativo razoável de subscrições para a apresentação de projetos de lei e emendas à Constituição e o voto destituínte.

3.1.2. Dificuldades na aplicação do Texto Constitucional

Logo após a promulgação da Constituição Federal, teve início a reconstrução político-administrativa sob a égide da nova ordem. Nesse

²⁰ Diário da Assembléia Nacional Constituinte – Projeto de Constituição (A) – Emendas Oferecidas em Plenário – vol. II – Emendas 2P00949-2 a 2P02045-8.

²¹ Bloco Parlamentar da Assembléia Constituinte denominado Centro Democrático, formado por parlamentares do PMDB, PFL, PDS, PTB e outros partidos menores. Era a base de apoio do Governo Sarney.

período a primeira dificuldade sentida para aplicação da democracia participativa foi exatamente a realização de consultas populares visando alterações geopolíticas nos Estados e Municípios, previstas no art. 18 da Lei Maior.

De acordo com o texto original daquele dispositivo magno, as populações diretamente envolvidas nas alterações territoriais deveriam ser consultadas através de plebiscito. Ocorre que a Constituição não estabeleceu os critérios para que tais alterações fossem processadas, tampouco havia qualquer dispositivo constitucional definidor sobre os tipos de consultas, seu cabimento e modo de realização.

No tocante as alterações territoriais dos Estados, além da total omissão sobre o procedimento a ser adotado para a realização das consultas, o disposto no § 3º do art. 18, com remissões a outros diplomas normativos, uns inexistentes, outros não recepcionados e outros, ainda, superados pelo tempo, acabou por obstaculizar todas as propostas de modificação estadual. O inverso, porém, ocorreu em relação à criação de municípios. A redação um tanto vaga do § 4º e a remissão apenas a lei estadual favoreceu a criação de inúmeros municípios sem autosustentabilidade, conforme já referido anteriormente.

A segunda dificuldade sentida para a realização do sufrágio deliberativo do plebiscito e referendo refere-se à delimitação de seu cabimento, quando não se tratasse de modificação geopolítica. Diferentemente de outros sistemas constitucionais, o nosso não traz qualquer definição substantiva, ou seja, não define quais as matérias poderão ser objeto de consulta popular, tampouco há qualquer fixação temporal, não determina qual espaço de tempo deverá ser respeitado para que se faça uma segunda consulta sobre o mesmo tema. A Constituição nem ao menos previu se o resultado das consultas tem poder vinculante ou não. Ante a total omissão material e procedimental das consultas, a Constituição remeteu todo o disciplinamento da matéria à lei ordinária. Esta, porém, só veio a ser editada dez anos após a promulgação do Texto Magno.

Em verdade, a ausência de lei conformadora não seria impedimento insuperável, pois em se tratando de sufrágio a ser realizado pela Justiça Eleitoral, esta poderia exercer sua competência normativa e suprir a lacuna legislativa (conforme já vinha fazendo relativamente as alterações territoriais), mas para tanto era necessário que fosse previamente provocada. Eis, uma nova dificuldade do texto promulgado, que não prevê a possibilidade de a própria sociedade deflagrar o processo de consulta, ficando a manifestação popular sempre pendente de iniciativa do Congresso

Nacional, único detentor de competência para autorizar referendo e convocar plebiscito por meio de decreto legislativo, conforme estabelece o inciso XV do art. 49 da Constituição Federal.

No âmbito constitucional, todas essas omissões implicaram na impossibilidade da auto-aplicabilidade do comando constitucional para a realização de plebiscitos e referendos.

Quanto ao exercício do direito de o eleitorado apresentar proposições legislativas, as dificuldades são de duas ordens.

A primeira refere-se ao elevado número de subscrições exigido pelo § 2º do art. 61 da Constituição Federal, que redundou na inexecutabilidade do instrumento. O dispositivo prevê a assinatura de, no mínimo, 1% do eleitorado nacional, distribuído em pelo menos cinco Estados, e cada um com não menos de 0,3% de eleitores. Para que se tenha idéia da exorbitância da exigência, basta citar alguns exemplos. Na Espanha, a iniciativa popular para proposição de lei é de, no mínimo, 500.000 assinaturas²². Na Suíça, a iniciativa legislativa e a revisão total ou parcial da Constituição são feitas a requerimento de 50.000 eleitores²³. Na Itália, igualmente, o número mínimo para proposição de leis é de 50.000 eleitores²⁴. Na Austrália, não há exigência de um número mínimo de subscrições para o exercício do direito de petição, considerado um direito fundamental do cidadão²⁵. Por último, na Venezuela, a iniciativa legislativa²⁶ pode ser exercida a requerimento de 0,1% dos eleitores e a iniciativa para proposição de emenda constitucional é de 15%.

Como se vê, o número de subscrições exigido pela Constituição Federal é exagerado, sem paralelo no Direito comparado, de sorte que o cumprimento de tal exigência tem sido extremamente difícil para a sociedade. Assim, até hoje, passados mais de vinte anos de vigência da Constituição, nenhum projeto de origem popular logrou tramitar na Câmara nessa condição. Todos os projetos subscritos por eleitores foram

²² Art. 87 (3) da Constituição Espanhola.

²³ Arts. 120 e 121 (2) da Constituição Federal da Confederação Suíça.

²⁴ Art. 71 da Constituição da República da Itália.

²⁵ De acordo com AZEVEDO (2001), na obra *Prática do Processo Legislativo – O Jogo Parlamentar*, a Constituição australiana dá competência para que pessoas ou grupos peticionem ao Parlamento para que inicie o processo legislativo sobre determinado assunto. Não há exigência de um número de subscrições para os projetos de origem popular, podem assim ser individuais ou coletivos. Relativamente aos coletivos, até o ano de 2008, o de maior número de subscrições continha 793 mil assinaturas.

²⁶ Art. 204 da Constituição da República da Venezuela.

processados como de autoria parlamentar. Eis que, mesmo os projetos que conseguiram o numero suficiente de assinaturas não puderam ser aceitos como tal, pois a Secretaria Geral da Mesa da Câmara dos Deputados não tinha como conferir as assinaturas, a fim de que pudesse atestar o cumprimento da exigência constitucional. O único órgão público com banco de dados capaz de fazer tal conferência seria a Justiça Eleitoral. Contudo a transferência de tal atribuição à Justiça Eleitoral, ainda que prevista fosse pela lei, não poderia ser executada, pois refoge inteiramente à sua competência constitucional, já que não se tratava de matéria eleitoral e sim, matéria tipicamente legislativa constitucional.

Ainda no tocante à iniciativa popular, além do elevado número de assinaturas, outro entrave para sua efetiva utilização consiste na impossibilidade de a sociedade alterar a Constituição Federal. Conforme o texto transcrito anteriormente, tal possibilidade antes prevista no Projeto de Constituição foi suprimida, deixando apenas a iniciativa legislativa de lei complementar e de lei ordinária.

De todas as dificuldades apontadas, talvez seja esta última a única insuperável, de vez que é entendimento pacífico, tanto na doutrina como na jurisprudência, que o rito descrito no art. 60 da Constituição Federal visando a sua modificação é cláusula pétrea implícita²⁷. Infere-se, portanto, que somente o constituinte originário poderá alterar o procedimento de alteração constitucional, a fim de abrigar a possibilidade de iniciativa popular neste caso.

3.1.3. Imperfeições da Norma Integrativa

Conforme dito anteriormente, embora a Lei 9.709/98, que regulamenta a Constituição Federal para disciplinar dos instrumentos de democracia participativa, tenha sido editada quase dez anos depois da promulgação da Norma Fundamental e o projeto²⁸ que lhe deu origem tenha tramitado por quase nove anos no Congresso Nacional, a sua redação final está longe de ser satisfatória, ao revés, foi decepcionante.

²⁷ Decisões recentes exaradas pelo Supremo Tribunal Federal sobre o tema: ADI 829, Relator Moreira Alves, julgamento em 14-4-1993, *DJ* de 16-9-1994; ADI 815, Relator Moreira Alves, julgamento em 28-3-1996, *DJ* de 10-5-1996; ADI 1.946-MC, Relator Sydney Sanches, julgamento em 29-4-1999, *DJ* de 14-9-2001.

²⁸ Projeto de Lei do Senado n° 5/1991, de autoria do Senador Nelson Carneiro. Em 22.02.1993 foi enviado à Câmara dos Deputados, recebendo o n° 3589/1993.

A exemplo do que ocorreu na Assembléia Nacional Constituinte, o projeto de lei originário do Senado Federal era bem mais consistente que o texto normativo editado. Da mesma maneira que as disposições constitucionais, a lei regulamentadora sofreu muitas alterações e supressões, quando de sua tramitação na Câmara dos Deputados.

Muito embora a ementa da Lei 9.709, de 1998, a descreva como norma regulamentadora dos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal, em verdade, a sua preocupação precípua é regulamentar o procedimento das alterações geopolíticas previstas no art. 18 da Lei Maior, disciplinando superficialmente os instrumentos de democracia participativa. Tal preocupação, certamente justificável pelo momento de reorganização político-administrativa experimentado à época, era flagrante já no projeto original apresentado perante o Senado Federal, que se detinha em grande parte aos plebiscitos obrigatórios para alteração de território. Contudo, apesar disso, o texto embora enxuto era melhor estruturado, pois apresentava certa amplitude conceitual que abrangia as consultas facultativas e os demais tipos de instrumentos participativos.

O projeto original, ao distinguir referendo de plebiscito, adotava os critérios conceituais básicos defendidos pelo constitucionalista italiano Di Ruffia (1965), definindo não apenas em função do momento da consulta, mas também em razão da matéria. De sorte que, pelo texto vencido o referendo consistia na consulta popular sobre ato editado anteriormente e que versasse sobre matéria constitucional.

O texto vencedor supriu totalmente o critério material, somente os plebiscitos geopolíticos tiveram delimitação de conteúdo, todas as demais consultas e até mesmo a iniciativa popular restaram no vazio. Na ausência de norma definidora, pode-se chegar a errônea conclusão que qualquer matéria pode ser objeto de referendo ou plebiscito, dependendo tão somente se realizável antes ou depois do ato legislativo ou administrativo.

Ora, os institutos jurídicos se definem pela sua natureza, não apenas pela sua ocorrência no tempo, até mesmo os prazos são diferenciados e comportam diversas classificações pelas consequências materiais e processuais que acarretam.

Logo, não é certo afirmar que a única diferença entre plebiscito e referendo seja o marco temporal e que ambos são cabíveis em qualquer situação. Conforme já discutido anteriormente, as propostas de emendas à Constituição Federal têm procedimento gravado como pético, logo a realização de um referendo para convalidar a promulgação de uma emenda constitucional seria suscetível de apreciação judicial, de vez que tal convalidação não é prevista pelo art. 60 da Lei Maior. Há também as

matérias em que a Constituição Federal não admite delegação e outras, de competência exclusiva de determinado órgão. Nesses casos, seria admissível a realização de referendo? Pode-se entender que a soberania popular nesses casos se superponha a letra da Constituição Federal, sem que tenha sido previamente previsto pela própria Constituição?

Há, ainda, a dúvida se um projeto de lei de iniciativa popular pode versar sobre matéria consignada pela Constituição como de iniciativa privativa do Presidente da República, ou Poder Judiciário, ou do Ministério Público.

Todas as questões acima apostas estão a indicar que há limitações materiais para a realização dos instrumentos participativos, que se não foram tratadas pela Constituição Federal, deveriam ter sido enfrentadas e resolvidas pela norma conformadora.

Outra omissão da lei que merece registro refere-se a determinação do caráter vinculante das consultas, presente em quase todos os diplomas que cuidam do tema, em outros países. Há que se saber, por exemplo, se os plebiscitos sobre o exercício de direitos fundamentais serão deliberativos ou consultivos. Exceção feita aos plebiscitos geopolíticos, obrigatórios e deliberativos por força da própria Constituição, todas as demais consultas ficaram sem previsão.

De igual sorte, outra questão que também permanece sem qualquer prognóstico na lei regulamentadora, refere-se a fixação do intervalo de tempo a ser respeitado após a realização de uma consulta para que uma outra possa ser convocada sobre o mesmo assunto.

Contudo, de todas as imperfeições apontadas, sem dúvida, a mais nociva ao princípio participativo foi a decorrente da supressão do dispositivo projeto original, que admitia a possibilidade de auto-convocação popular para ser ouvida em sufrágio de plebiscito e referendo. Embora o número de subscrições exigido pelo projeto para apresentação do pedido de convocação tenha sido muito alto (o mesmo que hoje é previsto pela Constituição para a iniciativa popular), ainda assim há que se louvar a audácia da proposta em resgatar o espírito que conduziu a primeira fase dos trabalhos da Constituinte.

3.2. Possibilidades Evolutivas

É muito comum ouvir-se defesas até acaloradas em favor da ampliação da democracia participativa, de maior comunicação entre representantes e representados, em “sentir as bases”, em atender ao clamor

popular etc. Contudo, poucas são as propostas concretas, realmente factíveis para que se veja ampliar a participação popular nos processos de discussão e decisão de políticas públicas.

De tudo que se tem discutido e projetado, duas propostas revelam-se as mais promissoras para que efetivamente se dê ente nós a ampliação da participação popular e com ela uma melhoria no sistema representativo, que serão tratadas a seguir.

3.2.1.As novas tecnologias facilitadoras da participação popular

As novas tecnologias, notadamente a Internet, têm sido reveladas como grandes forças democratizantes, o mais efetivo recurso para a melhoria da democracia representativa, de vez que vem possibilitando maior proximidade entre representante e representado. Tal proximidade tem sido demonstrada pela expansão das campanhas eleitorais via Internet, com recebimento e divulgação de material informativo, contribuições de campanha e relacionamento com o candidato por meio de *email*, *blogs*, *Twitter* e redes sociais. E mais, tem despertado interesse do eleitorado em acompanhar as discussões políticas, o que indica um novo grau de formação e conscientização popular. As novas tecnologias têm viabilizado senão o esboço de uma democracia participativa, pelo menos de uma democracia deliberativa, conforme modelo desenhado por Habermas.

Picanyol (2008), Professor de Ciência Política da Universidade Aberta da Catalunha, em seu livro *Democracia Eletrônica*, debruça-se sobre a questão do papel da Internet na democracia do futuro, produzindo uma obra bastante completa. A princípio, ele alerta que embora não concorde muito com o emprego da expressão “democracia eletrônica”, por falta de melhor denominação a aceita para nomear as relações políticas através da rede.

Picanyol inicia a referida obra reconhecendo que a utilização da Internet nas relações políticas ainda é pequena e apresenta duas razões. A primeira consiste nas limitações estabelecidas pelas próprias instituições políticas e a segunda e mais importante, o fato de a maioria da população ainda não ter acesso a Internet.

Segundo o Autor, apesar dos esforços empreendidos pelas instituições políticas para se adaptarem à rede, elas ainda não criaram mecanismos bastantes para permitir uma efetiva e ampla participação dos cidadãos. Basicamente pode-se constatar que a inovação restringe-se, até

aqui, a criação de fóruns de discussão sobre aspectos concretos em algumas instituições, com vistas ao planejamento de suas futuras ações. Tais iniciativas são tímidas, quando comparadas com as mais avançadas, que consistem no endereçamento popular de petições eletrônicas e na possibilidade de participação popular no processo de elaboração legislativa.

Nesse tocante, o Autor cita a Agencia Sueca para o Desenvolvimento da Administração, que em seu *Projeto G8 Governo On-line* prevê seis níveis de participação popular, a saber:

- a) Acesso a informações governamentais;
- b) Interação on-line com o Serviço Público;
- c) Discussão on-line entre cidadãos sobre temas de interesse público;
- d) Discussão on-line entre especialistas sobre temas de interesse público;
- e) Discussão on-line com os responsáveis políticos;
- f) Discussão aberta de idéias relativas a questões de responsabilidade governamental.²⁹

Picanyol (2008) entende, assim, que o governo representativo, fruto das idéias liberais do séc. XIX, já não atende mais as demandas da sociedade moderna. Hoje se observa o divórcio entre uma sociedade nova (e em contínua transformação) e uma política fossilizada. Em amparo a sua linha de raciocínio, Picanyol cita o cientista político Ronald Inglehart, que ao analisar as transformações promovidas pelos movimentos sociais, a partir da segunda metade do séc. XX, concluiu que estamos vivendo uma revolução silenciosa. Picanyol acredita que a trincheira dessa revolução será a Internet, mas que também poderá ser utilizada como um dos principais instrumentos de reconciliação da sociedade e da política. Para demonstrar concretamente a extensão desse divórcio, Picanyol cita o

²⁹ Com base nessa gradação elaborada pela Agencia Sueca no Projeto G8, pode-se analisar o grau de participação popular nas instituições governamentais brasileiras. O primeiro nível de participação, que corresponde a acessibilidade do cidadão a informações governamentais, vem sendo satisfatoriamente atingido pelo programa de inclusão digital desenvolvido pelo governo brasileiro com o *Portal de Serviços do Governo Federal* (<http://www.brasil.gov.br>). O portal reúne em um único canal informações institucionais e prestação de serviços para cidadãos, governo e empresas. De acordo com informação do próprio site, dentre os serviços mais procurados estão os relacionados às áreas de Previdência Social, Trabalho e Emprego, Saúde e Educação. Já os demais níveis, que correspondem a interatividade entre o Poder Público e o cidadão, nem sempre são atingidos, e quando o são, poucas vezes se realiza completamente por meio eletrônico. É o caso, por exemplo, da obtenção de certidões juntos aos cartórios, em que o cidadão solicita, mas o documento ou é enviado pelos Correios ou ficam a disposição para que na data aprazada seja retirado pessoalmente pelo solicitante.

problema do aumento da abstenção eleitoral, nas últimas décadas, na Espanha. Para ele, o desinteresse do cidadão espanhol pelos assuntos públicos decorre da ineficiência das instituições governamentais e do crescente descrédito da classe política.

Contudo, há que se registrar que a Internet embora possa ter papel importante no processo de revitalização do sistema representativo, não pode ser contudo supervalorizada. A Internet sozinha não constitui a solução, faz-se necessário que as instituições governamentais tenham vontade política (condição subjetiva) e criem novos instrumentos e espaços (condições objetivas) que possibilitem uma ampliação da participação popular na gestão pública.

Considerando o crescente descrédito da classe política em todo o mundo e a insatisfação popular com o sistema representativo, o autor vislumbra na democracia eletrônica uma maneira de reavivar o interesse do cidadão comum para as questões governamentais. A saída no fim do túnel, por mais paradoxal que possa parecer, seria a globalização, que tem reacendido um forte sentimento popular de cunho regionalista e local. Tal reação, no âmbito político, é demonstrada com o crescente interesse popular em participar das ações de política municipal. Prova disso, Picanyol cita o *Projeto Consensus*, experiência desenvolvida na região da Catalunha. O Projeto consiste na criação de uma ferramenta destinada aos cidadãos de vinte municípios da Catalunha, que lhes permite trocar informações e, por meio de fóruns, debater com outros cidadãos e com as autoridades governamentais sobre assuntos de interesse regional.

Numa rápida análise do atual sistema político espanhol, Picanyol assevera que os processos de democracia representativa poderão se tornar efetivos desde que se lhes incorpore mecanismos de democracia participativa. Embora o sistema admita a defesa de interesses individuais, esses não poderão preceder aos de ordem pública. Com esse escopo, os partidos políticos e os governantes precisam disponibilizar mecanismos de comunicação direta com os cidadãos, detectando primeiramente o interesse popular para depois interpretá-lo e agir visando seu melhor atendimento.

É necessário, portanto, um novo modelo de governo, que segundo especialistas deverá apresentar três características: o reconhecimento, a aceitação e a integração da complexidade como um elemento intrínseco do processo político; um sistema de governo que enseje a participação de diversos atores; uma nova posição do Poder Público com a adoção de novos instrumentos de participação popular.

Quanto a nova posição por parte do Poder Público, é forçoso reconhecer que a política tradicional resiste à informatização. Contudo, de

outro lado, também é fácil constatar que a nova cultura política emergente ou posmaterialista progressivamente tem se aberto às novas tecnologias. Essa nova cultura vem constatando vantagens na utilização de novas tecnologias. A mais acentuada de todas é a possibilidade de aproximação oferecida pela Internet, tanto no âmbito genérico (Administração e administrados), quanto no âmbito administrativo para a tomada de decisões e implementação de projetos.

Como ilustração, Picanyol cita algumas experiências do Parlamento da Catalunha, onde tem crescido a participação popular no processo legislativo através de sugestões oferecidas pela Internet.

Apesar do sucesso dessas experiências, Picanyol deixa claro que a democracia eletrônica não tem o condão de superar a democracia representativa, a fim de instaurar uma democracia direta. Eis que, atualmente, na Espanha, a democracia direta se mostra inexeqüível, já que o acesso a Internet ainda não está universalizado. Ademais, considerando a estrutura complexa e fragmentada de sua sociedade, a democracia direta poderia ameaçar a existência das minorias. O mais acertado é afirmar que a Internet não se presta à erradicação da democracia representativa, ao revés, poderá ser usada como instrumento para seu aperfeiçoamento. Como exemplo disso, o Autor cita o *Projeto MN E- Democracy*, de Minesota – EUA e o *Projeto FaxYourMP*, no Reino Unido.

A seguir, Picanyol questiona até onde a Internet poderá chegar. Para responder tal indagação, ele cita o Prof. Joan Subirats, que identifica quatro possíveis estratégias, quais sejam:

a) *Consumidora* = Esse modelo não pretende alterar significativamente o sistema democrático liberal. As novas tecnologias servirão tão-somente para ampliar e melhorar a informação destinada ao cidadão e, também, permitir maior descentralização interna na Administração.

b) *Elitista* = Essa estratégia tem por objetivo diminuir a distância entre governante e governados, de forma a garantir a manutenção da mesma estrutura de governo. Assim, as novas tecnologias serão usadas para melhoria do funcionamento interno dos Parlamentos e outros órgãos da Administração Pública.

c) *Redes Cívicas* = Essa estratégia desenvolve a idéia de cidadania social. A política não é reservada aos organismos públicos. Aqui as novas tecnologias têm papel potencializador de novos valores, criando assim redes cívicas, novos espaços políticos, novas identidades etc.

d) *Democracia Direta* = Essa estratégia significa uma mudança profunda no cenário político, com o esvaziamento de algumas instituições

como o Parlamento e os partidos políticos. Assim, as novas tecnologias dariam aos cidadãos não apenas informação e participação, mas também poder deliberativo.

Em relação ao programa de inclusão digital que vem sendo desenvolvido pelo governo federal, pode-se dizer que corresponde às estratégias identificadas acima como consumidora e elitista.

Outra questão levantada por Picanyol se refere à maneira como a democracia será modificada pelas novas tecnologias. Para responder a essa nova indagação, Picanyol cita o Prof. Noé Cornago, para quem há seis perspectivas a considerar:

a) *Administrativa* = transparência na gestão administrativa e promoção da eficiência na prestação dos serviços públicos;

b) *Institucionalista* = maior participação dos cidadãos no processo decisório, revitalização da democracia e instituição do voto eletrônico;

c) *Utilitarista* = atuação direta dos cidadãos na defesa de seus interesses pessoais;

d) *Comunitarista* = criação de comunidades virtuais com o objetivo de desenvolver uma representação simbólica com participação no processo político;

e) *Deliberativa* = acesso a informação com vistas a democracia deliberativa;

f) *Radical* = instrumento para o desenvolvimento do antisistema, isto é, a democracia será conformada pelos novos movimentos sociais.

Nessa graduação, pode-se identificar que o atual estágio de democracia digital brasileira encontra-se nos três primeiros tipos/estágios, quais sejam, administrativa, institucionalista e utilitarista.

No âmbito parlamentar, as novas tecnologias podem ser usadas de diversas maneiras e não apenas para ampliar a participação popular. Picanyol distingue ainda: acesso rápido a fontes documentais, criação de sistemas especializados de apoio para elaboração e coordenação de projetos, voto eletrônico para as votações parlamentares e acesso rápido às proposições legislativas.

Por fim, Picanyol referindo-se ao levantamento realizado por John Taylor em diversos sites de instituições parlamentares, constata que os Parlamentos usam a Internet em quatro funções principais:

a) prestar informação;

b) oferecer serviços através de publicações oficiais;

c) facilitar o acesso dos cidadãos à informação;

d) dar apoio para o exercício da cidadania ativa (acesso aos debates, abertura ao processo legislativo, formulários para o encaminhamento de

petições e contato com os representantes através do correio eletrônico). Os melhores exemplos citados são o Parlamento da Escócia e o *Espaço Your Say*, do Reino Unido.

Relativamente ao Legislativo pátrio há que se destacar o crescente esforço das casas legislativas em se modernizar e facilitar o acesso do eleitorado em suas atividades. Contudo, na maioria das casas legislativas o estágio tem sido o informativo ou meramente propagandista. O estágio interativo tem avançado muito lentamente.

Como exemplo de morosidade e pouca efetividade da participação popular no processo legislativo, apesar de farta propaganda e candentes discursos, pode-se citar a Câmara dos Deputados. Em seu site³⁰, o eleitor tem possibilidade de obter informações sobre o funcionamento da Casa, sua composição e as matérias em tramitação. O site dispõe ainda de um *link* nomeado de “participação popular”, onde o eleitor poderá informar-se sobre os eventos patrocinados pela casa, dirigir-se a um membro ou órgão da Casa, participar de fóruns e “bate-papos” (onde um deputado responde as questões formuladas pelos eleitores sobre assunto específico previamente escolhido pela Casa) e encaminhar sugestões normativas à Comissão de Participação Legislativa. Relativamente às salas de “bate-papos”, observa-se que em 2005, ano de inauguração do serviço, houve quinze discussões; em 2009, quatro; e em 2010, ano eleitoral, apenas três. Já a Comissão de Legislação Participativa, das 59 (cinquenta e nove) sugestões recebidas no ano passado apenas 17 (dezesete) foram convertidas em proposições legislativas em trâmite³¹. Desde a sua criação, no ano de 2001, a Comissão recebeu um total de 604 (seiscentos e quatro) sugestões populares³², mas apenas uma³³ logrou ser transformada em norma jurídica e, ainda assim, parcialmente vetada pelo Presidente da República.

3.2.2. O exemplo da experiência italiana

³⁰ <http://www2.camara.gov.br>

³¹ http://www.camara.gov.br/sileg/Prop_lista.asp?sigla=SUG&Numero=&Ano=&Autor, acesso em 05.03.2011.

³² Há atualmente 97 (noventa e sete) sugestões ativas e 507 (quinhentos e sete) inativas, conforme pesquisa realizada naquele site, acessado em 05.03.2011.

³³ De acordo o site da Câmara, a SUG 1/2001, que alterava o Código de Processo Civil para possibilitar a transmissão de peça processual por e-mail, foi convertida no PL 5828/01, de autoria da Comissão de Legislação Participativa, e transformada na Lei 11.419, de 2006. (vetada parcialmente pela MSC 1147/06-PE, conforme publicação das razões do veto no DOU de 10.12.2006).

De todos os sistemas que consagram o princípio participativo como elemento conformador da democracia representativa, sem dúvida, as experiências mais exitosas, conforme dito anteriormente, são a Suíça, Itália, Uruguai e alguns estados americanos.

Em matéria constitucional, quando se necessita examinar outros sistemas jurídicos sobre o funcionamento e a eficácia de algum instituto jurídico ou político, é comum que as primeiras consultas sejam feitas às constituições da Espanha, Itália e Portugal. Isto porque, assim como nós, esses países sofreram a repressão de regimes autoritários, nos anos sessenta e setenta (os chamados “anos de chumbo”), mas que a partir dos anos 80 iniciaram um processo de redemocratização.

No tocante a utilização dos institutos de participação popular, a Itália é o melhor exemplo de uma experiência de sucesso. Muito embora a Constituição Italiana promulgada em 1948 tivesse consagrado três institutos de participação popular³⁴, eles só se tornaram realidade com a regulamentação promovida pela Lei n° 352, de 25 de maio de 1970. A edição dessa lei foi um marco para a vida política do país, que a partir de então passou a utilizar de forma habitual e sistemática os instrumentos participativos. Em grande parte o sucesso da lei se deve ao referendo ab-rogatório. Pelo seu alcance, pelas suas implicações e pela sua larga utilização, o referendo ab-rogatório deve ser visto como o melhor exemplo de viabilidade do exercício do direito de participação.

De acordo com o art. 75 da Constituição italiana, o referendo ab-rogatório consiste na possibilidade de o eleitorado convocar referendo para revogar, total ou parcialmente, uma lei aprovada pelo parlamento ou um ato político-administrativo com força de lei. Curioso notar que o uso do instrumento é negativo, não serve para propor uma lei nova, mas sim, para revogar uma lei aprovada, não importando se recente ou muito antiga. O pedido para a realização do referendo deverá, neste caso, ser subscrito por quinhentos mil eleitores ou por cinco Conselhos Regionais e encaminhado ao Presidente da Câmara dos Deputados ou ao Presidente do Senado da República.

³⁴ Os três instrumentos de participação popular consagrados pela Constituição Italiana são: 1. Direito de petição (art. 50); 2. Iniciativa popular (art. 71); 3. Referendo – sendo esse de três tipos, a saber: a) referendo ab-rogatório (art. 75) – para revogar lei no todo ou em parte; b) referendo para os Estatutos Regionais (art. 123;) e c) referendo constitucional (art. 138).

Ressalte-se que, a despeito de sua importância, a aplicação dessa lei foi muito questionada, grandes foram os embates na Corte Constitucional, que culminaram no estabelecimento de algumas vedações materiais para a ocorrência do referendo ab-rogatório, sendo a principal delas, de acordo com Di Ruffia (1984), a impossibilidade de incidência sobre “leis de conteúdo constitucionalmente vinculado”³⁵. Assim é que, o primeiro referendo ab-rogatório realizado na Itália ocorreu em 1974, sobre a lei do divórcio. Muitos outros foram realizados envolvendo os mais diversos assuntos, tais como: aborto, financiamento público dos partidos políticos, escala móvel de salários, responsabilidade dos juízes, reforma do Judiciário, energia nuclear, leis eleitorais, terrorismo e segurança pública, entre outras. De sorte que, de todos os países, em termos de utilização de consultas populares, a Itália só perde para a Suíça, onde se dá um modelo de democracia direta mais próximo do antigo modelo grego.

A par disso, cabe mencionar o estudo de Robert Putnam, cientista político e Professor da Universidade de Harvard, publicado no livro *Comunidade e Democracia*. Putnam (2005) inicia sua pesquisa questionando qual o motivo determinante para que alguns governos democráticos tenham um bom desempenho e outros não, e, ainda, quais seriam as condições necessárias para a criação de instituições fortes, responsáveis e eficazes.

No seu recorte teórico institucionalista³⁶, Putnam se propôs a analisar como a mudança institucional influencia a identidade, o poder e a estratégia dos atores políticos. Ao relacionar o desempenho institucional com o comportamento dos agentes políticos, o autor trabalha com duas premissas: as instituições são moldadas pela história, pelo contexto social em que elas atuam; e que as instituições moldam a política.

Para tanto, ele buscou observar empiricamente o desenvolvimento político do Estado italiano a partir de 1970, quando da implantação dos governos regionais (semelhantes aos nossos Estados federados), previstos pela Constituição desde 1948, mas que até então não havia se concretizado.

Até 1970, à exceção de cinco distritos, toda a administração e gestão financeira da Itália eram centralizadas em Roma. Com o surgimento dos

³⁵ Trata-se da expressão usada pela Corte Constitucional para designar as leis cuja supressão implicaria na perda de efetividade de uma norma constitucional, conforme lição de Di Ruffia (1984- p.376)

³⁶ Para Putnam, as instituições seriam as “regras do jogo”, as normas que regem a tomada de decisões coletivas, o palco onde os conflitos se manifestam e (às vezes) se resolvem. E mais, para ele as instituições seriam mecanismos para alcançar propósitos, não apenas com o fim de alcançar acordos, ou seja, as pessoas querem que o governo faça coisas, não apenas decida coisas.

entes regionais surgiu uma boa oportunidade para que Putnam estudasse o desempenho do governo. Após mais de vinte anos de pesquisa, Putnam publica o livro *Comunidade e Democracia*, cuja principal conclusão é de que a grande influência para o bom desempenho de um governo é a qualidade da participação da comunidade (o que chamou de *comunidade cívica*). Quanto mais os membros de uma comunidade estão engajados nos assuntos públicos melhor é o desempenho de um governo e mais efetiva a aplicação dos recursos.

Ao longo de seu trabalho, Putnam considerou as conseqüências da mudança institucional, avaliando, quanto a sua análise específica, o “antes” e o “depois” do ponto de vista da evolução dos governos regionais italianos. Fez uma comparação entre os índices de desempenho dos estados regionais e os índices de civismo. Com o passar do tempo, Putnam pode constatar a crescente disparidade entre os estados do norte mais desenvolvidos, com uma população mais ativa e participante, e os estados do sul, menos desenvolvidos e onde a população espera que o governo solucione todos os seus problemas.

Diante desse quadro, Putnam começa a analisar as duas possíveis variáveis capazes de explicar a desigualdade de desempenho dessas duas regiões.

A primeira hipótese seria a modernidade sócio-econômica. A partir daí, Putnam começa a dialogar com Lipset³⁷ e desenvolve um cálculo fatorial bastante complexo, baseado na renda *per capita* e no produto regional bruto, nas parcelas da força de trabalho empregadas na agricultura e na indústria nas vinte regiões, durante o período 1970-1977. Como resultado, Putnam encontra uma correlação positiva bastante satisfatória ao índice de modernidade econômica e constata que a modernidade econômica está de algum modo associada ao bom desempenho das instituições políticas.

Contudo, remanesceu a dúvida se a modernidade é uma das causas do desempenho institucional, ou se o desempenho institucional é uma das causas da modernidade, ou, ainda, se a relação entre modernidade e

³⁷ Para Lipset existe uma relação direta entre o grau de modernização da sociedade e a democracia, ou seja, a democracia é diretamente proporcional à situação de desenvolvimento econômico. Quanto maior a prosperidade de uma nação, maior será a probabilidade de que ela adquira estabilidade democrática. (*apud* DAHL, 1997, p. 13).

desempenho é mesmo mais complexa. Ante a dúvida, Putnam conclui que a hipótese segundo a qual a modernidade econômica é a grande responsável pela qualidade do governo institucional não deve ser totalmente aceita, de vez que a relação entre modernidade e desempenho institucional não se mostrou claramente correlacionadas.

Na segunda hipótese, a comunidade cívica seria a grande responsável pela eficiência governamental das instituições. Nesse ponto Putnam passa a dialogar com Robert Dahl (1997) a idéia de *poliarquia* e rechaça a teoria da modernização de Lipset, desenvolvendo o conceito de comunidade cívica. Para ele, numa comunidade cívica, a cidadania se caracteriza primordialmente pela participação nos negócios públicos. O interesse e participação nas causas públicas são os principais sinais da virtude cívica. Na comunidade cívica há divergências de opinião e conflitos de interesses, porém há igualmente diálogo e tolerância.

A comunidade cívica de Putnam se assemelha ao conceito de esfera pública de Habermas (1997), segundo o qual a característica central da esfera pública é a participação igualitária e pública de um sujeito plural que discute os problemas a partir de um processo comunicativo ou dialógico, no qual prevalece à autoridade do melhor argumento. Outra característica central do conceito de esfera pública é a idéia de ampliação do domínio público ou de incorporação de novos temas, problemas e questões que passam a ser objeto de uma discussão pautada na argumentação racional de caráter público. O núcleo institucionalmente organizado da esfera pública é o que Habermas (1997) chama de sociedade civil, ou seja, o conjunto de movimentos, organizações e associações que captam os ecos dos problemas sociais que fluem das esferas privadas e se condensa nas esferas políticas.

Putnam afirma que, em uma comunidade cívica, as associações de indivíduos que pensam da mesma forma contribuem para a formação de um governo democrático. O bom funcionamento de uma sociedade civil pressupõe liberdade de imprensa, opinião, reunião, pluralismo, proteção da privacidade e cidadania autônoma. Uma esfera pública organizada na sociedade civil e baseada na formação da opinião livremente formada, capaz de influenciar a formação da opinião e da vontade política do complexo parlamentar, forma, o que Habermas entende por política deliberativa.

Assim, para tentar determinar o grau de civismo nas vinte regiões italianas pesquisadas, Putnam cria um modelo, testando quatro variáveis explicativas, quais sejam: a) número de associações; b) leitura de jornais e revistas; c) votação em eleições preferenciais; d) participação em referendos.

Os resultados revelaram um maior grau de comunidade cívica nas regiões com grande número de associações desportivas, culturais, recreativas, bem como nas regiões onde a população possui o hábito de ler regularmente jornais e revistas.

A utilização do voto preferencial não se mostrou satisfatória o bastante, de vez que nesse tipo de voto, que por vezes abriga uma política de clientelismo, o eleitor tem poucos motivos para comparecer às urnas, quando a eleição não lhes oferece a possibilidade de obter vantagens pessoais imediatas.

A grande revelação foi mesmo a participação em referendo, que demonstrou uma notável correlação com o civismo. Putnam verificou que a principal motivação de quem vota, no referendo, é a preocupação com as questões políticas, alimentada por um senso mais aguçado de dever cívico. A análise regressiva feita entre os anos de 1974-87, mostrou que o grau de civismo aumentou consideravelmente e não por coincidência na região norte, a que mais aplicou a Lei 352, de 1970, para a realização de referendos abrogatórios.

Através de testes empíricos realizados nas vinte regiões italianas, Putnam observa que existe de fato uma estreita relação entre essas quatro variáveis explicativas apresentadas, na medida em que as regiões onde é grande a participação em referendos e inexpressivo o uso de voto preferencial são praticamente as mesmas, aí existindo uma densa rede de associações civis e um elevado número de leitores de jornal.

Por último, Putnam responde a sua indagação inicial sobre o motivo determinante para um bom desenvolvimento democrático e criação de instituições eficazes, concluindo que a comunidade cívica é um determinante mais forte que o desenvolvimento econômico. O principal fator a ser apontado como explicação para o sucesso de um governo é o grau de vida sócio-política da região. Depois de mais de duas décadas de estudos, Putnam e seus colaboradores comprovaram empiricamente a importância da comunidade cívica, sendo esta condição *sine qua non* para o desenvolvimento de instituições eficientes. Quanto mais cívica a região, melhor é o desempenho governamental e mais responsáveis e eficazes são as instituições.

E de fato, ao se comparar as regiões norte e sul da Itália, restou cabalmente comprovada a tese de Putnam, pois gritantes são as diferenças que apresentam relativamente ao grau de civismo.

No norte da península italiana, há o que se poderia chamar de “democracia habermasiana”, onde a maioria dos cidadãos acompanha atentamente os assuntos comunitários nos periódicos locais, obedecem às

leis, seus líderes são razoavelmente honestos e suas redes sociais e políticas organizam-se de modo horizontal, e não hierarquicamente. A comunidade valoriza a solidariedade, o engajamento cívico, a cooperação e a honestidade. A administração pública tem sua ação na vontade do povo, que participa ativamente das deliberações públicas. Os cidadãos são bem informados, conscientes e se sentem aptos a participar das deliberações públicas sobre as opções políticas. Suas escolhas acabam por contribuir para a realização de planos e programas governamentais de sucesso, prova disso revela-se na constatação de que as cidades mais modernas na Itália se localizam exatamente na região norte. A própria eficácia do governo regional está estreitamente relacionada com o grau de intercâmbio entre elite e massa. Em suma, o povo participa e o governo funciona.

Situação inteiramente inversa é a observada na região sul da Itália, que se apresenta no que se poderia denominar de “democracia schumpeteriana”, ou de não-cívica, como prefere Putnam. O eleitor não tem o conhecimento necessário para a tomada de decisões políticas. Seu grau de conhecimento e informações é limitado, restringindo-se à vida diária e à sua realidade, conhece apenas os assuntos que lhe interessam diretamente, isto é, família, negócios, *hobbies*, amigos, sindicatos etc. O senso de realidade e de responsabilidade do cidadão comum é limitado pela ignorância e familiaridade, logo as grandes questões políticas têm pouco interesse para ele, o que explica a sua apatia política. O eleitor, por exemplo, não se considera responsável pelos atos efetuados pelos políticos que ele elegeu. Do ponto de vista do indivíduo, a coisa pública é problema dos políticos e não dos cidadãos. E mais, além da vontade deformada pela ignorância, o eleitor é fortemente influenciado por publicidade e outros métodos de persuasão, sobretudo na época de eleições. Putnam assevera que a participação política nessa região é motivada pela dependência ou ambição pessoal, e não pelo interesse coletivo. As leis são feitas para serem transgredidas. As ações governamentais são voltadas para satisfação e enriquecimento das elites, pouco ou quase nada é feito em favor da massa.

3.3. Proposições aperfeiçoadoras dos instrumentos existentes

Ao nosso sentir, para que a democracia representativa cumpra satisfatoriamente seu papel urge que sejam implementados mecanismos que tornem eficazes os instrumentos participativos previstos em nossa Constituição. Nesse sentido, parece-nos que duas medidas se fazem necessárias, quais sejam, a redução de subscrições, para que a iniciativa

legislativa popular se torne realidade, e a criação do instituto da auto-convocação para realização de consultas populares.

Relativamente a essas proposições passamos a expor.

3.3.1. Redução de subscrições para iniciativa popular

Democracia participativa é um tema recorrente nas duas Casas do Congresso Nacional, de sorte que, conforme registro no site da Câmara³⁸, somente naquela Casa foram discutidas quatrocentas e quatro proposições (propostas de emendas constitucionais, projetos, requerimentos, pareceres e sugestões), ao longo dos últimos vinte anos de vigência da Lei Maior.

O maior número de proposições versa exatamente sobre iniciativa popular. Atualmente tramitam dezoito proposições sobre o tema na Câmara dos Deputados e dez no Senado Federal. As soluções aventadas pelos parlamentares seguem basicamente três linhas de raciocínio.

A primeira intenta superar a dificuldade da colheita de tão grande número de assinaturas com o uso de novas tecnologias. O projeto³⁹ mais completo sobre o tema prevê que a subscrição poderá ser manual ou eletrônica, observado o seguinte:

a) A Câmara dos Deputados e o Senado Federal deverão disponibilizar, em suas páginas na rede mundial de computadores, conexões para os anteprojetos de iniciativa popular que lhes tenham sido encaminhados por número de eleitores que represente quatro centésimos por cento do eleitorado nacional, com o objetivo de permitir a subscrição eletrônica por outros eleitores;

b) A mensagem eletrônica que encaminhar o anteprojeto de iniciativa popular deverá conter, também, elementos que permitam a identificação dos eleitores/autores;

c) Os eleitores que desejarem subscrever anteprojeto de iniciativa popular disponível na página da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal deverão acessar as respectivas páginas na rede mundial de

³⁸ Site: http://www.camara.gov.br/sileg/Prop_lista.asp?formulario=formPesquisaPorAssunto, acessado em 05/04/2011.

³⁹ PLS 84, de 2011, de autoria do Senador Eduardo Suplicy. Contudo, no mesmo sentido, há ainda três outros projetos também bastante detalhados, a saber: PL 4219/2008, do Deputado Lincoln Portela; PL 4764/2009, da Deputada Sueli Vidigal e o PL 4805/2009, do Deputado Paulo Pimenta.

computadores informando seu nome, data de nascimento e o número de seu título de eleitor;

d) Cada eleitor que enviar mensagem eletrônica encaminhando anteprojeto de lei de iniciativa popular ou indicando interesse em subscrever anteprojeto de lei de iniciativa popular receberá como resposta uma senha que será atrelada ao número de seu título e que admitirá apenas o cômputo de uma manifestação de apoio por anteprojeto;

e) O sistema recusará automaticamente a apresentação do anteprojeto ou a manifestação de apoio, caso os proponentes do anteprojeto ou aqueles que o desejem apoiar não estejam regularizados perante a Justiça Eleitoral

Há, ainda, uma segunda alternativa para o uso de novas tecnologias, cujo projeto⁴⁰ permite a coleta de assinaturas em rede fechada de computadores, por meio de urnas eletrônicas colocadas à disposição do eleitorado, nos edifícios do Congresso Nacional e das Assembléias Legislativas dos Estados.

A segunda solução propõe a alteração do texto constitucional para permitir a substituição dos eleitores por entidades cujo total de associados correspondam ao quantitativo exigido para apresentação do projeto de iniciativa popular.⁴¹

E, por último, há a terceira solução que consiste em reduzir o número de subscrições. Essa idéia é contemplada pelo maior número de proposições, que divergem tão-somente quanto ao quantitativo mínimo a ser exigido. Algumas propostas prevêm apenas um por cento do total de eleitores, sem divisão por Estado; outras dois por cento do total; e outras, ainda, que engendram cálculos mais elaborados como, por exemplo, a que estabelece como mínimo o produto da divisão do número total de eleitores pelo número total de deputados federais⁴².

De todas as soluções apontadas, ao nosso sentir, a mais razoável consiste nessa última, que intenta alterar a Constituição Federal para reduzir o número de subscrições.

De fato, o número exigido pelo texto final da Constituição mostra-se inteiramente desarrazoado, como a prática tem sobejamente demonstrado,

⁴⁰ PL 7003/2010, de autoria do Deputado Dr. Rosinha.

⁴¹ Nesse sentido, a proposta mais antiga ainda em trâmite é a PEC 2/1999, da Deputada Luiza Erundina.

⁴² PEC 201, de 2003, do Deputado Jamil Murad.

ante a vexatória inexistência formal de projeto de iniciativa popular. Em outros países que adotam a iniciativa legislativa popular o número exigido não ultrapassa a cinquenta mil eleitores. Muito embora se possa argumentar que tais países são menos populosos que o Brasil, há que se contra-argumentar que possuem também menor extensão territorial. Nada empresta arrimo a um quantitativo tão alto, já que no Anteprojeto de Constituição descrito anteriormente, o número de assinaturas para propostas constitucionais era de trinta mil e para normas infraconstitucionais apenas quinze mil.

Ademais, é necessário relembrar que na época de elaboração da própria Constituição, o art. 24 do Regimento Interno da Assembléia Nacional Constituinte admitia a apresentação de emenda popular, desde que subscrita por trinta mil eleitores, ou seja, por quatro centésimos por cento (0,04%) do eleitorado brasileiro, que, naquele momento, era da ordem de oitenta milhões de eleitores.

De acordo com o Tribunal Superior Eleitoral, o número de eleitores das últimas eleições de 2010 totaliza pouco mais de cento e trinta e cinco milhões de brasileiros. Assim, aplicando-se hoje o mesmo percentual qualificado exigido ao tempo da Constituinte para o encaminhamento dos anteprojeto de iniciativa popular, ter-se-ia o quantitativo mínimo de cinquenta e cinco mil eleitores. Tal número de subscrições poderia ser coletado de forma artesanal, como tem sido feito até aqui, ou eletronicamente, que indubitavelmente se tornará realidade em muito pouco tempo.

A adoção desse paradigma histórico de participação do eleitorado no processo legislativo brasileiro seria mais razoável que os quantitativos obtidos a partir de elucubrações numéricas, que não guardam qualquer correspondência lógica ou razão histórica.

3.3.2. Auto-convocação nas consultas populares

De todas as soluções alvitadas, a que nos parece de melhor elaboração científica, mais sólida e com melhores possibilidades de criar uma nova consciência participativa e uma nova cultura política, de forma a aperfeiçoar a democracia representativa é a criação do instituto da auto-convocação popular para a realização de plebiscitos e referendos.

Atualmente tramitam no Congresso Nacional aproximadamente sessenta proposições objetivando a realização de consultas populares. Em maior número se verifica os projetos de decreto legislativo para convocação de plebiscito. Os temas são variados, entre os quais, destaca-se a criação de

novos estados federativos (que corresponde mais da metade dos projetos) e a maioria penal. Há ainda outros projetos isolados que intentam a realização de plebiscito para tratamento penal mais rigoroso para os crimes hediondos; adoção do voto facultativo; adoção de cotas étnicas; redução do número de deputados federais; realização de nova revisão constitucional; financiamento público de campanha; e impossibilidade de reeleição dos cargos majoritários. Relativamente à autorização para a realização de referendos, constata-se, em menor número, a apresentação de projetos de lei que condicionam a sua entrada em vigência à realização de referendo.

De todo esse universo de idéias, percebe-se que a grande maioria traduz o interesse das elites políticas regionais e, excetuando dois ou três, pouco atende às necessidades da população. Como já advertiam os franceses, muitas vezes o que motiva a realização de plebiscito não é o espírito democrático do proponente, mas a sua intenção golpista.

Em nossa legislação, as consultas populares não possuem definição normativa sobre quais temas poderão ser objeto de plebiscito ou referendo, diferentemente do que ocorre em todos os outros países que adotam esse instrumento de participação popular, cujo conteúdo material é previamente determinado pelo próprio texto magno. Entre nós, as hipóteses ficaram em aberto tanto na Constituição como na lei que a regulamenta, ensejando o falacioso entendimento de que qualquer tema poderá ser decidido pelo povo por meio de plebiscito ou referendo. É sabido que existem assuntos cujo deslinde implica na análise de muitas variáveis. São temas complexos, que demandam a análise de pessoal especializado na matéria, revelando-se assim temas de difícil alcance para o cidadão. Contudo, a despeito de suas naturais limitações, tencionam propor ao povo a decisão de temas complexos, expondo-os de forma simplista, sem explicitar suas conseqüências.

De sorte que, o melhor tratamento que se pode dar ao assunto é delimitar materialmente a ocorrência de consultas populares, ao mesmo tempo em que possibilitar que a própria população tome a iniciativa de convocar a realização de plebiscito deliberativo sobre determinado tema.

Com esse propósito, há duas propostas de emenda à Constituição Federal na Câmara dos Deputados e dois projetos de lei no Senado Federal, sobre os quais cumpre comentar.

A primeira proposta constitucional, de iniciativa do Deputado Babá⁴³, pretende a criação de um novo instituto, ao qual denomina de *convocatória*, que consiste na petição para que seja realizado plebiscito sobre determinado assunto. A petição deverá subscrita por um por cento do eleitorado nacional e encaminhada à Câmara dos Deputados. Qualquer matéria poderá ser objeto de plebiscito, quando convocado pelo povo. A Câmara não poderá rejeitar o recebimento da petição, nem alterar-lhe o objeto, devendo dar prosseguimento ao pedido e, em vinte quatro horas, transformá-lo em decreto legislativo para ser homologado em sessão conjunta do Congresso Nacional, no prazo de trinta dias após o seu recebimento na Casa iniciadora. Prevê, ainda, a possibilidade de convocatória para realização de plebiscito visando a antecipação de eleições.

Na justificação da proposta, o Deputado Babá assevera que;

Nessa linha de raciocínio, venho submeter à consideração dos ilustres Pares a criação de um instrumento novo de democracia participativa, no qual o eleitorado, se dolosamente enganado, poderá reagir, convocando uma consulta plebiscitária que impeça qualquer desmando ou medida que contrarie o interesse popular. (...) Não me parece justificável que os representantes populares que não deram causa ao quadro de falência ética vivida atualmente pelos Poderes Legislativo e Executivo, continuem impassíveis diante do problema, sem buscar uma fórmula que dê ao povo o direito de intervir de forma democrática contra uma situação semelhante a que estamos presenciando. A população não pode continuar refém de um sistema eleitoral pervertido, sem dispor de qualquer instrumento político que lhe permita fazer valer a sua vontade. É inadmissível que a sociedade continue a ter como único recurso, por exemplo, aguardar as próximas eleições (no caso de senadores pode ter que esperar oito anos!) para, finalmente, livrar-se de seus supostos representantes iníquos, que descumpriram seus compromissos de campanha eleitoral ou cometeram atos ilícitos de corrupção.

⁴³ PEC 463, de 2005.

A proposta é, sem dúvida, inovadora e arrojada, embora padeça pela falta de delimitação temática. Apesar disso, inteira razão assiste ao proponente quando avalia que a população não pode continuar refém da vontade de seus representantes, que agem em proveito próprio sem levar em consideração seus anseios e necessidades. É, ao nosso entender, a melhor iniciativa.

A outra proposta de emenda à Constituição em análise na Câmara, de autoria do Deputado Rodrigo Rollemberg, visa instituir a autoconvocação popular materializada em dois tipos de petição, chamadas de *Petição Revogatória* e *Petição Destituínte*. A *Petição Revogatória*, como o nome está a indicar, visa à revogação de leis, emendas constitucionais e decretos do Executivo, consideradas exorbitantes, desde que apresentada no prazo de oito anos da data de sua publicação. A petição deverá ser subscrita por dois por cento do eleitorado, distribuído em pelo menos cinco Estados, com não menos de três por cento de eleitores em cada um deles. A *Petição Destituínte*, por seu turno, tem por finalidade solicitar a abertura de processo de perda de mandato de prefeito, senador e governador. Neste caso o número de subscrições exigidas é de dez por cento dos eleitores votantes do estado ou município do representante questionado.

Em que pese a boa iniciativa em oferecer novos instrumentos participativos para reflexão, há que se considerar que as duas petições apresentam algumas dificuldades para sua instituição. O número de subscrições é muito elevado, maior do que o exigido para a iniciativa popular. Não há delimitação material das normas a serem revogadas. O prazo para que solicite a revogação é muito longo, considerando que não é previsto como serão disciplinados os direitos e situações criados sob a égide da lei revogada. A destituição, inexplicavelmente, refere-se apenas aos cargos majoritários, permanecendo os proporcionais imunes à medida saneadora popular. E por último, as petições não têm força cogente, de forma que poderão ser simplesmente apresentadas sem qualquer efeito prático, de vez que não vinculam as casas legislativas a revogarem a norma questionada ou a decretarem a perda de mandato.

Os projetos de lei do Senado⁴⁴, ambos de mesmo teor, permitem a convocação de plebiscito e referendo, mediante decreto legislativo apresentado por iniciativa popular. A idéia é estender a possibilidade de

⁴⁴ PLS 187, de 2007, de autoria do Sr. Sibá Machado e o PLS 267/2002, da Sra. Marina Silva.

iniciativa legislativa para os decretos legislativos que visem convocar plebiscito e autorizar referendo.

Embora meritória a intenção de ambos, os projetos aproveitam o rito da iniciativa popular, tornam-se dependentes dela, mas não oferecerem mecanismos para enfrentar os problemas procedimentais que têm tornado o instituto inviável.

Todas as proposições comentadas, sejam da Câmara Alta como na Baixa, apresentam algumas imperfeições, como as exemplificadas nesta análise. Contudo, a importância de cada uma delas não reside na sua perfeição técnica, mas sim na idéia que abrigam. Todas, de alguma maneira, defendem a idéia que a participação popular não se resume ao sufrágio eleitoral, mas deve estar presente nas decisões governamentais.

A idéia é de que a democracia participativa pode contribuir para o fortalecimento do sistema representativo. E a melhor contribuição não é apenas quando o eleitorado é instado a se pronunciar, mas, sobretudo, quando toma a iniciativa de se manifestar. O mais importante de todos os projetos é o reconhecimento do direito popular de deflagrar o processo de consulta popular.

Tomando como exemplo a experiência do norte da Itália, apresenta-se como alternativa viável para fomentar o exercício democrático entre nós a criação do instituto da auto-convocação para a realização de plebiscito, de forma que a população possa escolher sobre o que lhe interessa deliberar e não continue refém da vontade e oportunismo de demagogos.

CONCLUSÃO

É incontestável que vivemos em uma época de profundas transformações. Após o século das guerras, com ocorrência de dois conflitos mundiais, muitos achavam que o mundo poderia viver em paz e prosperidade. O fim da Guerra Fria e da União Soviética reforçou essa idéia, já que, a bipolaridade de então representava uma ameaça constante de holocausto atômico. Entretanto, hoje, o mundo depara-se com problemas bem mais complexos, uma nova ordem está surgindo e o inimigo agora se revela em guerras localizadas, destacando-se o terrorismo e a miséria como as principais ameaças à democracia e à estabilidade mundial.

Na América do Sul, assiste-se ao que parece ser uma epidemia de instabilidade política, bastando citar os casos emblemáticos da Venezuela, onde os grandes partidos implodiram e Hugo Chávez governa de forma populista, à margem do Congresso; o do Equador, onde, desde 1996, nenhum presidente eleito concluiu o mandato; e o da Bolívia, onde o indigenismo ressurgiu com força, na figura de Evo Morales, colocando em xeque o modelo partidário.

No Oriente Médio, contudo, observa-se o oposto. A sociedade civil vai às ruas em manifestos ruidosos em busca da democracia, lutando contra ditaduras monopartidárias, como na Síria, ou teocráticas, como na Arábia Saudita. Exemplos desses avanços foram a recente conquista do voto feminino, no Kuwait; a campanha eleitoral, na Palestina, para escolher o sucessor de Yasser Arafat; a eleição presidencial pluripartidária, no Egito; e o florescimento da liberdade de imprensa, no Qatar, no Marrocos e no Líbano.

Diante desse inquietante cenário mundial, nota-se pelo menos um ponto em comum: a necessidade de diálogo com vistas à revisão dos sistemas políticos nacionais. Essa é a questão posta e que deverá ser respondida pela classe política. Muitos traduzem o momento atual como crise da democracia, talvez o mais acertado fosse afirmar que o mundo vivencia um momento de profundas transformações sociais.

Nesse tocante o Poder Legislativo possui um papel de relevo, enquanto fórum privilegiado de discussão dos conflitos de interesse entre os diversos grupos sociais. Contudo, constata-se que para bem desempenhar sua missão, não apenas o Poder Legislativo, mas toda a classe política necessita, antes de mais nada, resgatar a sua credibilidade e legitimidade, hoje, bastante questionadas.

A questão a ser enfrentada é, pois, a de se saber se o voto é suficiente para a manutenção da democracia, se esta se sustem apesar do crescente distanciamento entre o povo e seus representantes.

Muitas pesquisas populares têm sido feitas em todo o mundo para auferir o grau de confiança das instituições políticas. Segundo os dados até então obtidos, os respectivos parlamentos nacionais e partidos políticos têm recebido os níveis mais baixos de credibilidade. O Instituto Gallup, por exemplo, aplicou para a BBC de Londres, em setembro de 2005, uma pesquisa abrangendo mais de cinquenta mil pessoas em sessenta e oito países. Ficou constatado que somente 13% delas confiam nos políticos. Na América Latina, em particular, esse percentual é de ínfimos 4%, e pouco mais de 1/3 deles acham que as eleições em seus países são livres e justas. A maioria dos cidadãos acredita que os governos, de um modo geral, não refletem a vontade do povo. Esse resultado só foi diferente na Escandinávia e na África do Sul, onde a maioria da população se considera governada de acordo com seu desejo⁴⁵.

A discussão sobre credibilidade reveste-se de suma importância na medida que dela decorre a análise do grau de democracia que se almeja alcançar e de como fortalecer a representatividade. Os parlamentos, que há mais de um século se movem nos bastidores, eclipsados pelo Poder Executivo, precisam agora tomar lugar no centro da democracia, única maneira de responder às demandas sociais da atualidade.

Urge a necessidade de se reestudar e descobrir um modelo democrático verdadeiramente representativo. Nesse sentido, a melhor alternativa que se apresenta é fazer com que o governo atue em consonância com os anseios da sociedade. A ampliação da participação popular, hoje restrita ao voto, torna-se medida imprescindível para a sobrevivência democrática.

Não há que se falar em superação da democracia representativa e partidária pela democracia participativa. Na complexa sociedade moderna, inúmeras questões são colocadas e que estão a reclamar opinião abalizada e oferecimento de soluções técnicas, e que a população não está preparada para responder. A resposta deverá vir de seus representantes, eleitos para esse fim. Nem se cogite a instauração de uma democracia direta, esta nunca foi factível, nem no passado remoto e muito menos o será agora. O aumento

⁴⁵ Dados obtidos em artigo publicado no *Correio Braziliense*, em 9/11/07, sob o título “Anestesia Moral”.

da participação popular servirá tão-somente para revitalizar a representatividade, não para substituí-la.

A maior dificuldade a ser superada talvez seja descobrir a maneira certa de aproximar o cidadão do real exercício do poder, fazendo com que sua vontade seja efetivamente manifestada. E mais, para que ocorra tal aproximação é preciso resgatar os princípios fundamentais sobre os quais se assenta a própria idéia de democracia, que são: o respeito às leis e a crença em valores fundamentais, como a liberdade, a decência, a veracidade, a transparência e a punibilidade dos que se desviam desses valores.

O fortalecimento da democracia representativa será concretizado por um conjunto de medidas. Como foi demonstrado nos últimos três séculos, da mesma forma que o voto não se reveste de instrumentalidade bastante para manter saudável a democracia representativa, a inserção de instrumentos de democracia participativa também não se revela como a grande e única solução. O fomento da democracia participativa é fundamental, mas a ela é necessário agregar outros elementos saneadores.

No Brasil, a democracia participativa poderá ser fomentada em níveis. De sorte que, no âmbito municipal e estadual, poderiam ser criados conselhos populares para discussão e oferecimento de sugestões às autoridades competentes, como já acontece em algumas municipalidades, mais destacadamente com o orçamento participativo. Os temas em debate poderiam ser mais diversificados, versando sobre os problemas cotidianos do cidadão. Já no âmbito nacional, a participação deveria se expressar mais nitidamente por meio da utilização dos instrumentos legislativos criados constitucionalmente.

Para que os instrumentos insculpidos no art. 14 da Constituição Federal se tornem efetivos, faz-se mister a adoção de duas medidas. A primeira consiste na redução de número de subscrições para que os projetos de lei ordinário e complementar de iniciativa popular sejam apresentados e tramitem nessa condição. Muitas propostas e sugestões são hoje objeto de análise nas duas Casas do Congresso Nacional, intentando a redução para um número mais razoável, a exemplo que do ocorre em outros países.

A segunda medida que em muito poderá estimular a participação popular, a exemplo do que ocorreu no Norte da Itália, consiste na criação de um novo instituto participativo que possibilite a auto-convocação popular para realização de plebiscitos e referendos. Nessa hipótese, as consultas populares poderiam ser realizadas não apenas por iniciativa do Congresso Nacional, mas também por petição popular, subscrita por um número razoável de eleitores e dirigida diretamente à Justiça Eleitoral, a quem caberia examinar o cumprimento das exigências constitucionais quanto à

forma e conteúdo do pedido. O trabalho de coleta das assinaturas populares poderia ser facilitado com o uso de novas tecnologias e o resultado da consulta popular teria efeito vinculante.

É evidente que apenas a acessibilidade aos instrumentos participativos não será suficiente para estimular a participação popular e propiciar o fortalecimento da representatividade. Não se pode olvidar do elemento subjetivo. O eleitorado deve estar motivado com a certeza de que a sua participação é importante, que a sua opinião será considerada e que as determinações serão cumpridas.

Por fim, há que se promover um saneamento na forma de acesso ao poder, isso implica necessariamente na promoção de uma reforma eleitoral substantiva e abrangente, na qual, serão definidas, entre outras medidas: a titulariedade do mandato eletivo (se do eleito ou do partido a que pertence); a duração do mandato; o direito de suplência; proibidade para filiação partidária e registro de candidatura; regras rígidas quanto a perda de mandato; revisão dos casos de imunidade parlamentar; fidelidade partidária; redimensionamento da representatividade por unidade federativa; redução dos gastos e fiscalização rigorosa das campanhas eleitorais.

O Parlamento representa a supremacia do poder da palavra sobre a poder da força e do diálogo sobre o monólogo. É imperioso, assim, que o Parlamento assuma o seu papel e se una à sociedade, possibilitando a formação de uma democracia social, única forma de garantir a sobrevivência da democracia política no longo prazo. Como atingir esse ideal? Não existem fórmulas prontas, mas certamente o caminho passa por trazer para o Parlamento os grandes debates sobre a formulação das políticas públicas nacionais, ensejando a participação da sociedade, entre outras formas, por meio de referendos e plebiscitos.

Bibliografia

- ARON, Raymond. *Democracia e totalitarismo*. Lisboa: Presença, 1966.
- AZEVEDO, Marcia Maria Corrêa de. *Prática do Processo Legislativo – O Jogo Parlamentar - Fluxos de Poder e Idéias no Congresso, exemplos e momentos comentados*. São Paulo:Atlas, 2001.
- AVRITZER, Leonardo. *A moralidade da democracia*. Belo Horizonte:UFMG, 1996, pp. 99-124
- BACHRACH, Peter. *Crítica de la teoria elitista de la democracia*. Buenos Aires: Amorrortu, 1973, pp. 30-38.
- BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. *A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular*. São Paulo: Ática, 1991.
- BLUCHE, Frederic. *A Revolução Francesa*. São Paulo: L&PM Editores, 2009.
- BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Trad: Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.
- BONAVIDES, Paulo. *Teoria Constitucional da Democracia Participativa*. São Paulo: Editora Malheiros, 2001
- BURKE, Edmund. *Reflexões sobre a Revolução em França*. Trad: Renato de Assumpção Faria e outros. Brasília: Editora Universidade de Brasília. 1982, pp. 80-91, 168-176.
- BUTLER, David e RANNEY, Austins. Org. *Referendum around the world*. Washington: The AEI Press, 1994, pp. 50-73.
- COHEN, Joshua. *Procedimento e substância na democracia deliberativa*. In: WERLE, Denílson Luiz e MELO, Rúrion Soares (Orgs.) *Democracia Delibertiva*. SP: Editora Singular, 2007, pp.115-144.
- COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. São Paulo: Saraiva. 1999.
- COMPLAK, Krystian. *Instrumentos de participação popular no direito constitucional europeu e latino-americano*. Anuário de Derecho Constitucional Latino-americano 2007. Tomo I. Konrad Adenauer Stiftung. p. 167-183.
- DAHL, Roberto. *Poliarquia*. São Paulo: EDUSP, 1997, pp. 25-62.
- DI RUFFIA, Paolo Biscaretti. *Direito Constitucional (Instituições de Direito Público)*. Trad. Maria Helena Diniz; Rev. Ricardo Olivo. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais. 1984 – pp. 370-380.

- DUVERGE, Maurice. *Os Grandes Sistemas Políticos*. Trad: Fernando Ruivo e Fernando F. Pinto. Coimbra: Almedina, 1985, pp.233-241
- ENTERIA, Eduardo García de. *La Lengua de Los Derechos. La Formación del Derecho Público Europeo tras la Revolución Francesa*. 3ª. Ed. Pamplona: Thomson Reuters, 2009, pp.115-133.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 33ª. Ed. São Paulo: Saraiva, 2007.
- GUIDA ALLA COSTITUZIONE. *Costituzione commentata articolo per articolo*. Napoli: Edizioni Simone, 1999, pp. 151-160.
- HABERMAS, J. *Direito e Democracia entre a facticidade e validade*. 2ª. Ed. Trad: Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.
- _____. *Três modelos normativos de democracia*. Lua nova. Cedec, São Paulo, n. 36, pp. 39-53, 1995.
- HEALE, Michael J. *A Revolução Norte-Americana*. Coleção Princípios. 1ª. Ed. São Paulo: Editora Ática. 1991.
- HIRST, Paul. *A democracia representativa e seus limites*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1992.
- HOBBS, Thomas. *Leviatã, ou, Matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil*. Trad: Rosina D' Angina. São Paulo: Martin Claret, 2009. pp. 234-261.
- HOBBSAWN, Eric J. *A Revolução Francesa*. 1ª. Ed., 6ª. Reimp. São Paulo: Paz e Terra, 2007.
- KOSSELLECK, Reinhart. *Crítica e Crise: Uma contribuição à patogeneese do mundo burguês*. Trad: Luciana Villas Boas Castelo Branco. Rio de Janeiro: EDUERJ. Contraponto, 1999.
- LOCKE, John. *Segundo Tratado sobre Governo Civil*. Petrópolis: Vozes, 1999. pp. 156-169.
- LÜCHMANN, L. H. H. *Democracia deliberativa, pobreza e participação política* In: *Revista Política & Sociedade*, Fpolis:UFSC, n. 14, 2007.
- MACPHERSON, C. Brough. *A democracia liberal*. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.
- _____. *Ascensão e queda da justiça econômica*. São Paulo: Paz e Terra, 1991, pp. 101-106.
- MEZZAROBIA, Orides. *Direito Partidário Brasileiro*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris. 2004, pp.9-79.
- MILL, John Stuart. *Considerações sobre o Governo Representativo*. Pensamento Político. Trad.: Manoel Inocêncio de Lacerda Santos Jr. Brasília: Editora Universidade de Brasília. 1980, pp.5-12, 87-99, 121-128.

- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Direito de participação política: legislativa, administrativa, judicial*. Rio de Janeiro: Renovar, 1992.
- NOBRE, Marcos e TERRA, Ricardo. Org. *Direito e Democracia. Um guia de leitura de Habermas*. São Paulo: Malheiros, 2008
- NOGUEIRA, Octaciano. *Teoria e Prática da Representação*. Cadernos da UnB. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1999. pp. 1-18.
- PATEMAN, Carole. *Participação e Teoria Democrática*. Trad: Luiz Paulo Rouanet. São Paulo: Paz e Terra, 1992.
- PAULINO, Jaques. *Curso de Direito Constitucional*. 9ª. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 1983. pp. 22-23.
- PICANYOL, Jordi Sanchez. *Democracia Eletrônica*. Barcelona: Editorial UOC. 2008.
- PITKIN, Hanna. *Representação: Palavras, Instituições e Idéias*. São Paulo: Lua Nova. 2006. pp. 17-24.
- PISIER, Evelynne. *História das Idéias Políticas*. Trad: Maria Alice F.C. Antonio. Barueri/SP: Manole, 2004. pp. 109-112.
- POULANTZAS, Nicos. *O Estado, os movimentos sociais, Partido*. Última entrevista. Espaço e Debates, n. 9, p. 70-79, maio/ago. 1983.
- PUTNAM, Robert D. *Comunidade e Democracia: A Experiência da Itália Moderna*. 4ª. Ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas. 2005.
- _____. *O Estado, o poder, o socialismo*. 4ª. Ed. Rio de Janeiro: Graal, 2000 – pp. 81-96.
- ROSAS, Roberto. *O poder de iniciativa das leis*. Revista de Informação Legislativa, Brasília, v.7, n. 26, p. 35-37, abr./jun. 1970.
- ROJO, José Vicente. *La Constitución Española de 1978. Guía Práctica Comentada*. 1ª Ed. Madrid: Editorial Tébar, 2000 – pp. 101-104, 114-116.
- ROUSSEAU, Jean Jacques. *O Contrato Social*. Trad: Antonio de Pádua Danesi. São Paulo: Editora Martins Fontes, 1989 – pp. 47-51, 108-110.
- SALBERINI, Giuliano e VIOLA, Renato. *Compendio di Diritto Parlamentare*. Napoli: Edizioni Giuridiche Simone, 2000 – pp. 63, 126-128, 159-161, 175.
- SANTOS, Boaventura de Souza. Org. *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. 4ª. Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009
- SCHUMPETER, Joseph A. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Trad: Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.
- TAVARES, José Antônio Giusti. *Representação Política e Governo*. 1ª. Ed. Canoas/RS: Ulbra, 2005.

VIDAL-NAQUET, Pierre. *Os gregos, os historiadores, a democracia: o grande desvio*. São Paulo. Companhia da Letras, 2000, pp. 1-34.

ANEXO A

Emenda Constitucional nº 4, de 1961

Institui o
sistema
parlamentar
de
governo.

ATO ADICIONAL

CAPÍTULO I **Disposição Preliminar**

Art. 1º O Poder Executivo é exercido pelo Presidente da República e pelo Conselho de Ministros, cabendo a êste a direção e a responsabilidade da política do govêrno, assim como da administração federal.

CAPÍTULO II **Do Presidente da República**

Art. 2º O Presidente da República será eleito pelo Congresso Nacional por maioria absoluta de votos, e exercerá o cargo por cinco anos.

Art. 3º Compete ao Presidente da República:

I - nomear o Presidente do Conselho de Ministros e, por indicação dêste, os demais Ministros de Estado, e exonerá-los quando a Câmara dos Deputados lhes retirar a confiança;

II - presidir as reuniões do Conselho de Ministros, quando julgar conveniente;

III - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis;

IV - vetar, nos termos da Constituição, os projetos de lei, considerando-se aprovados os que obtiverem o voto de três quintos dos deputados e senadores presentes, em sessão conjunta das duas câmaras;

V - representar a Nação perante os Estados estrangeiros;

VI - celebrar tratados e convenções internacionais, ad referendum do Congresso Nacional;

VII - declarar a guerra depois de autorizado pelo Congresso Nacional ou sem essa autorização, no caso de agressão estrangeira verificada no intervalo das sessões legislativas;

VIII - fazer a paz, com autorização e ad referendum do Congresso Nacional;

IX - permitir, depois de autorizado pelo Congresso Nacional, ou sem essa autorização no intervalo das sessões legislativas, que fôrças estrangeiras transitem pelo território do país, ou por motivo de guerra, nêle permaneçam temporariamente:

X - exercer, através do Presidente do Conselho de Ministros, o comando das Fôrças Armadas;

XI - autorizar brasileiros a aceitarem pensão emprego ou comissão de governo estrangeiro;

XII - apresentar mensagem ao Congresso Nacional por ocasião da abertura da sessão legislativa, expondo a situação do país;

XIII - conceder indultos, comutar penas, com a audiência dos órgãos instituídos em lei;

XIV - prover, na forma da lei e com as ressalvas estatuídas pela Constituição, os cargos públicos federais

XV - outorgar condecorações ou outras distinções honoríficas a estrangeiros, concedidas na forma da lei;

XVI - nomear, com aprovação do Senado Federal, e exonerar, por indicação do Presidente do Conselho, o Prefeito do Distrito Federal, bem como nomear e exonerar os membros do Conselho de Economia (art. 205, § 1º).

Art. 4º O Presidente da República, depois que a Câmara dos Deputados, pelo voto da maioria absoluta de seus membros, declarar procedente a acusação, será submetido a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal nos crimes comuns, ou perante o Senado Federal nos crimes funcionais.

Art. 5º São crimes funcionais os atos do Presidente da República que atentarem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra:

- I - a existência da União;
- II - o livre exercício de qualquer dos poderes constitucionais da União ou dos Estados;
- III - o exercício dos poderes políticos, individuais e sociais;
- IV - a segurança interna do país.

CAPÍTULO III

Do Conselho de Ministros

Art. 6º O Conselho de Ministros responde coletivamente perante a Câmara dos Deputados pela política do governo e pela administração federal, e cada Ministro de Estado, individualmente pelos atos que praticar no exercício de suas funções.

Art. 7º Todos os atos do Presidente da República devem ser referendados pelo Presidente do Conselho e pelo Ministro competente como condição de sua validade.

Art. 8º O Presidente da República submeterá, em caso de vaga, à Câmara dos Deputados, no prazo de três dias, o nome do Presidente do Conselho de Ministros. A aprovação da Câmara dos Deputados dependerá do voto da maioria absoluta dos seus membros.

Parágrafo único. Recusada a aprovação, o Presidente da República deverá, em igual prazo, apresentar outro nome. Se também este for recusado, apresentará no mesmo prazo, outro nome. Se nenhum for aceito, caberá ao Senado Federal indicar, por maioria absoluta de seus membros, o Presidente do Conselho, que não poderá ser qualquer dos recusados.

Art. 9º O Conselho de Ministros, depois de nomeado, comparecerá perante a Câmara dos Deputados, a fim de apresentar seu programa de governo.

Parágrafo único. A Câmara dos Deputados, na sessão subsequente e pelo voto da maioria dos presentes, exprimirá sua confiança no Conselho de Ministros. A recusa da confiança importará formação de novo Conselho de

Ministros.

Art. 10. Votada a moção de confiança, o Senado Federal, pelo voto de dois terços de seus membros, poderá, dentro de quarenta e oito horas, opor-se à composição do Conselho de Ministros.

Parágrafo único. O ato do Senado Federal poderá ser rejeitado, pela maioria absoluta da Câmara dos Deputados, em sua primeira sessão.

Art. 11. Os Ministros dependem da confiança da Câmara dos Deputados e serão exonerados quando este lhe for negada.

Art. 12. A moção de desconfiança contra o Conselho de Ministros, ou de censura a qualquer de seus membros, só poderá ser apresentada por cinquenta deputados no mínimo, e será discutida e votada, salvo circunstância excepcional regulada em lei, cinco dias depois de proposta, dependendo sua aprovação do voto da maioria absoluta da Câmara dos Deputados.

Art. 13. A moção de confiança pedida à Câmara dos Deputados pelo Conselho de Ministros será votada imediatamente e se considerará aprovada pelo voto da maioria dos presentes.

Art. 14. Verificada a impossibilidade de manter-se o Conselho de Ministros por falta de apoio parlamentar, comprovada em moções de desconfiança, opostas consecutivamente a três Conselhos, o Presidente da República poderá dissolver a Câmara dos Deputados, convocando novas eleições que se realizarão no prazo máximo de noventa dias, a que poderão concorrer os parlamentares que hajam integrado os Conselhos dissolvidos.

§ 1º Dissolvida a Câmara dos Deputados, o Presidente da República nomeará um Conselho de Ministros de caráter provisório.

§ 2º A Câmara dos Deputados voltará a reunir-se, de pleno direito, se as eleições não se realizarem no prazo fixado.

§ 3º Caberá ao Senado, enquanto não se instalar a nova Câmara dos Deputados, as atribuições do art. 66, números III, IV e VII da Constituição.

Art. 15. O Conselho de Ministros decide por maioria de votos. Nos casos de empate, prevalecerá o voto do Presidente do Conselho.

Art. 16. O Presidente do Conselho e os Ministros podem participar das discussões em qualquer das Casas do Congresso Nacional.

Art. 17. Em cada Ministério haverá um Subsecretário de Estado, nomeado pelo Ministro, com aprovação do Conselho de Ministros.

§ 1º Os Subsecretários de Estado poderão comparecer a qualquer das casas do Congresso Nacional e a suas comissões, como representantes dos respectivos Ministros.

§ 2º Demitido um Conselho de Ministros, e enquanto não se constituir o novo, os Subsecretários de Estado responderão pelo expediente das respectivas pastas.

Art. 18. Ao Presidente do Conselho de Ministros compete ainda:

- I - ter iniciativa dos projetos de lei do governo;
- II - manter relações com Estados estrangeiros e orientar a política externa;
- III - exercer o poder regulamentar;
- IV - decretar o estado de sítio nos termos da Constituição;
- V - decretar e executar a intervenção federal, na forma da Constituição;
- VI - enviar à Câmara dos Deputados a proposta de orçamento;
- VII - prestar anualmente ao Congresso Nacional, dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as contas relativas ao exercício anterior.

Art. 19. O Presidente do Conselho poderá assumir a direção de qualquer dos Ministérios.

CAPÍTULO IV

DAS DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS

Art. 20. A presente emenda, denominada Ato Adicional, entrará em vigor na data da sua promulgação pelas mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Art. 21. O Vice-Presidente da República, eleito a 3 de outubro de 1960, exercerá o cargo de Presidente da República, nos termos deste Ato Adicional, até 31 de janeiro de 1966, prestará compromisso perante o Congresso Nacional e, na mesma reunião, indicará, à aprovação dele, o nome do Presidente do Conselho e a composição do primeiro Conselho de Ministros.

Parágrafo único. O Presidente do Congresso Nacional marcará dia e hora para, no mesmo ato, dar posse ao Presidente da República, ao Presidente do Conselho de Ministros e ao Conselho de Ministros.

Art. 22. Poder-se-á complementar a organização do sistema parlamentar de governo ora instituído, mediante leis votadas, nas duas casas do Congresso Nacional, pela maioria absoluta dos seus membros.

Parágrafo único. A legislação delegada poderá ser admitida por lei votada na forma deste artigo.

Art. 23. Fica extinto o cargo de Vice-Presidente da República.

Art. 24. As Constituições dos Estados adaptar-se-ão ao sistema parlamentar de governo, no prazo que a lei fixar, e que não poderá ser anterior ao término do mandato dos atuais Governadores. Ficam respeitados, igualmente, até ao seu término, os demais mandatos Federais, estaduais e municipais.

Art. 25. A lei votada nos termos do art. 22 poderá dispor sobre a realização de plebiscito que decida da manutenção do sistema parlamentar ou volta ao sistema presidencial, devendo, em tal hipótese, fazer-se a consulta plebiscitária nove meses antes do termo do atual período presidencial.

Brasília, em 2 de setembro de 1961.

MESA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

Sérgio Magalhães
1º Vice-Presidente em exercício
Cléio Lemos
2º Vice-Presidente

MESA DO SENADO FEDERAL

Auro Moura Andrade
Vice-Presidente em exercício
Cunha Mello
1º Secretário

José Bonifácio
 1º Secretário
 Alfredo Nasser
 2º Secretário
 Breno da Silveira
 3º Secretário

Gilberto Marinho
 2º Secretário
 Argemiro de Figueiredo
 3º Secretário
 Novaes Filho
 4º Secretário

ANEXO B

Lei Complementar nº 2, de 16 de Setembro de 1962

Dispõe sobre a vacância ministerial, e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA,

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei

Art. 1º Vagando, por qualquer motivo, o cargo de Presidente do Conselho e, conseqüentemente, os dois demais Ministros, o Presidente da República, sem prejuízo da observância do art. 8º do Ato Adicional nomeará um Conselho Provisório, que se extinguirá com a formação do novo Conselho de Ministros.

Parágrafo único. As Pastas não preenchidas na constituição do Conselho Provisório, ficarão sob a gestão dos respectivos Subsecretários de Estado, na forma do § 2º do art. 17 do Ato Adicional.

Art. 2º A Emenda Constitucional nº 4, de 2 de setembro de 1961, será submetida a "referendum" popular no dia 6 de janeiro de 1963.

§ 1º Proclamado pelo Superior Tribunal Eleitoral o resultado, o Congresso organizará, dentro do prazo de 90 (noventa) dias, o sistema de governo na base da opção decorrente da consulta.

§ 2º Terminado êsse prazo, se não estiver promulgada a emenda revisora do parlamentarismo ou instituidora do presidencialismo, continuará em vigor a Emenda Constitucional nº 4, de 2 de setembro de 1961, ou voltará a vigorar em sua plenitude, a Constituição Federal de 1946, conforme o resultado da consulta popular.

§ 3º Terão direito a votar na consulta os eleitores inscritos até 7 de outubro de 1962, aplicando-se à sua apuração e à proclamação do resultado da lei eleitoral vigente.

Art. 3º Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Brasília, 16 de setembro de 1962, 141º da Independência e 74º da República.

JOÃO GOULART

ANEXO C

LEI Nº 8.624, DE 4 DE FEVEREIRO DE 1993.

Dispõe sobre o plebiscito que definirá a forma e o sistema de governo, e regulamenta o art. 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, alterado pela Emenda Constitucional nº 2.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA,

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º O plebiscito sobre a forma e o sistema de governo, previsto no art. 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, alterado pela Emenda Constitucional nº 2, será realizado, em todo o território nacional, no dia 21 de abril de 1993, obedecidas as normas estabelecidas nesta lei.

Parágrafo único. Somente poderão participar da consulta popular de que trata este artigo os eleitores inscritos até cem dias antes do plebiscito.

Art. 2º ([Vetado](#)).

§ 1º ([Vetado](#)).

§ 2º Serão considerados vencedores a forma e o sistema de governo que obtiverem a maioria dos votos válidos, excluídos os em branco.

Art. 3º O voto no plebiscito é obrigatório para maiores de dezoito anos e facultativo para analfabetos, maiores de setenta e maiores de dezesseis, menores de dezoito anos.

Parágrafo único. Ao eleitor em trânsito ou residente no exterior fica assegurado o direito de votar, obedecidas normas específicas baixadas pelo Tribunal Superior Eleitoral.

Art. 4º Para representar as diferentes correntes de pensamento sobre forma e sistema de governo serão organizadas três frentes parlamentares às quais se vincularão entidades representativas da sociedade civil.

§ 1º As frentes que representam, respectivamente, o Parlamentarismo com República, o Presidencialismo com República e o Parlamentarismo com Monarquia, organizadas sob a forma de sociedade civil, devem ter estatuto e programa definindo as características básicas da forma e do sistema de governo que cada qual defenderá.

§ 2º As frentes devem registrar-se perante a Mesa Diretora do Congresso Nacional, que baixará normas para tal fim.

§ 3º Em caso de disputa, compete à Mesa Diretora do Congresso Nacional definir e indicar a frente que representará a respectiva corrente de pensamento.

§ 4º Da decisão da Mesa Diretora do Congresso Nacional, mediante apoio de dez por cento de congressistas, cabe recurso, sem efeito suspensivo, ao Plenário do Congresso Nacional.

Art. 5º Durante os sessenta dias que antecederem a véspera da realização do plebiscito, as emissoras de rádio reservarão, diariamente, trinta minutos de sua programação, de sete às sete e trinta horas e outros trinta minutos de dezoito às dezoito e trinta horas; e as emissoras de televisão reservarão, diariamente, trinta minutos de sua programação, entre as treze e treze e trinta horas, e outros trinta minutos, entre as vinte e trinta e vinte e uma horas, para divulgar, em rede nacional, a propaganda relativa ao plebiscito.

§ 1º O espaço destinado à propaganda do plebiscito só pode ser utilizado pelas frentes nacionais constituídas na forma do art. 4º desta lei, sendo que, em cada período, cada uma delas disporá de dez minutos, obedecido o rodízio na ordem de apresentação.

§ 2º A utilização do espaço e do tempo a que se refere o caput deste artigo respeitará posições político-partidárias diferenciadas, na proporção de sua representação parlamentar na respectiva frente.

§ 3º As transmissões e a geração de imagem e som serão feitas, gratuitamente, pela Radiobrás, podendo as frentes nacionais, de comum acordo com as emissoras de rádio ou televisão, dispor, de modo diverso, do

respectivo espaço de tempo, utilizá-lo contínua ou fracionadamente e, ainda, alterar o horário ou optar por divulgações regionais.

§ 4º As emissoras de rádio e televisão podem abater de sua renda bruta, para efeitos do Imposto de Renda, como despesa, o valor correspondente ao espaço utilizado na campanha do plebiscito, nos termos desta lei.

Art. 6º Até a realização do plebiscito, as frentes nacionais podem levantar recursos para suas campanhas, recebendo contribuições e doações de pessoas físicas e jurídicas, estabelecido que podem ser deduzidos, como despesa, para efeitos do Imposto de Renda, valores até o correspondente, ao máximo, de 45.000 Ufirs.

Parágrafo único. A prestação de contas pelas frentes parlamentares, perante o Tribunal Superior Eleitoral, será apresentada dentro do prazo de noventa dias após a realização do plebiscito, revertendo eventuais sobras de recursos, obrigatoriamente, ao fundo partidário.

Art. 7º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 8º Revogam-se as disposições em contrário.

Brasília, 4 de fevereiro de 1993; 172º da Independência e 105º da República.

ITAMAR FRANCO

Maurício Corrêa

ANEXO D**LEI Nº 9.709, DE 18 DE NOVEMBRO DE 1998.**

Regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA,

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º A soberania popular é exercida por sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, nos termos desta Lei e das normas constitucionais pertinentes, mediante:

I – plebiscito;

II – referendo;

III – iniciativa popular.

Art. 2º Plebiscito e referendo são consultas formuladas ao povo para que delibere sobre matéria de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa.

§ 1º O plebiscito é convocado com anterioridade a ato legislativo ou administrativo, cabendo ao povo, pelo voto, aprovar ou denegar o que lhe tenha sido submetido.

§ 2º O referendo é convocado com posterioridade a ato legislativo ou administrativo, cumprindo ao povo a respectiva ratificação ou rejeição.

Art. 3º Nas questões de relevância nacional, de competência do Poder Legislativo ou do Poder Executivo, e no caso do § 3º do art. 18 da Constituição Federal, o plebiscito e o referendo são convocados mediante decreto legislativo, por proposta de um terço, no mínimo, dos membros que compõe qualquer das Casas do Congresso Nacional, de conformidade com esta Lei.

Art. 4º A incorporação de Estados entre si, subdivisão ou desmembramento para se anexarem a outros, ou formarem novos Estados ou Territórios Federais, dependem da aprovação da população diretamente interessada, por meio de plebiscito realizado na mesma data e horário em cada um dos Estados, e do Congresso Nacional, por lei complementar, ouvidas as respectivas Assembléias Legislativas.

§ 1º Proclamado o resultado da consulta plebiscitária, sendo favorável à alteração territorial prevista no *caput*, o projeto de lei complementar respectivo será proposto perante qualquer das Casas do Congresso Nacional.

§ 2º À Casa perante a qual tenha sido apresentado o projeto de lei complementar referido no parágrafo anterior compete proceder à audiência das respectivas Assembléias Legislativas.

§ 3º Na oportunidade prevista no parágrafo anterior, as respectivas Assembléias Legislativas opinarão, sem caráter vinculativo, sobre a matéria, e fornecerão ao Congresso Nacional os detalhamentos técnicos concernentes aos aspectos administrativos, financeiros, sociais e econômicos da área geopolítica afetada.

§ 4º O Congresso Nacional, ao aprovar a lei complementar, tomará em conta as informações técnicas a que se refere o parágrafo anterior.

Art. 5º O plebiscito destinado à criação, à incorporação, à fusão e ao desmembramento de Municípios, será convocado pela Assembléia Legislativa, de conformidade com a legislação federal e estadual.

Art. 6º Nas demais questões, de competência dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, o plebiscito e o referendo serão convocados de conformidade, respectivamente, com a Constituição Estadual e com a Lei Orgânica.

Art. 7º Nas consultas plebiscitárias previstas nos arts. 4º e 5º entende-se por população diretamente interessada tanto a do território que se pretende desmembrar, quanto a do que sofrerá desmembramento; em caso de fusão ou anexação, tanto a população da área que se quer anexar quanto

a da que receberá o acréscimo; e a vontade popular se aferirá pelo percentual que se manifestar em relação ao total da população consultada.

Art. 8º Aprovado o ato convocatório, o Presidente do Congresso Nacional dará ciência à Justiça Eleitoral, a quem incumbirá, nos limites de sua circunscrição:

I – fixar a data da consulta popular;

II – tornar pública a cédula respectiva;

III – expedir instruções para a realização do plebiscito ou referendo;

IV – assegurar a gratuidade nos meios de comunicação de massa concessionários de serviço público, aos partidos políticos e às frentes suprapartidárias organizadas pela sociedade civil em torno da matéria em questão, para a divulgação de seus postulados referentes ao tema sob consulta.

Art. 9º Convocado o plebiscito, o projeto legislativo ou medida administrativa não efetivada, cujas matérias constituam objeto da consulta popular, terá suspensa sua tramitação, até que o resultado das urnas seja proclamado.

Art. 10. O plebiscito ou referendo, convocado nos termos da presente Lei, será considerado aprovado ou rejeitado por maioria simples, de acordo com o resultado homologado pelo Tribunal Superior Eleitoral.

Art. 11. O referendo pode ser convocado no prazo de trinta dias, a contar da promulgação de lei ou adoção de medida administrativa, que se relacione de maneira direta com a consulta popular.

Art. 12. A tramitação dos projetos de plebiscito e referendo obedecerá às normas do Regimento Comum do Congresso Nacional.

Art. 13. A iniciativa popular consiste na apresentação de projeto de lei à Câmara dos Deputados, subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

§ 1º O projeto de lei de iniciativa popular deverá circunscrever-se a um só assunto.

§ 2º O projeto de lei de iniciativa popular não poderá ser rejeitado por vício de forma, cabendo à Câmara dos Deputados, por seu órgão competente, providenciar a correção de eventuais impropriedades de técnica legislativa ou de redação.

Art. 14. A Câmara dos Deputados, verificando o cumprimento das exigências estabelecidas no art. 13 e respectivos parágrafos, dará seguimento à iniciativa popular, consoante as normas do Regimento Interno.

Art. 15. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 18 de novembro de 1998; 177^o da Independência e 110^o da República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO
Renan Calheiros

ANEXO E

Faço saber que o Congresso Nacional aprovou, e eu, Renan Calheiros, Presidente do Senado Federal, nos termos do art. 48, inciso XXVIII, do Regimento Interno, promulgo o seguinte

DECRETO LEGISLATIVO Nº 780, DE 2005

Autoriza referendo acerca da comercialização de arma de fogo e munição em território nacional, a se realizar no primeiro domingo do mês de outubro de 2005.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Art. 1º É autorizado, nos termos do art. 49, inciso XV, da Constituição Federal, referendo de âmbito nacional, a ser organizado pelo Tribunal Superior Eleitoral, nos termos da Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998, para consultar o eleitorado sobre a comercialização de armas de fogo e munição no território nacional.

Art. 2º O referendo de que trata este Decreto Legislativo realizar-se-á no primeiro domingo do mês de outubro de 2005, e consistirá na seguinte

questão: "o comércio de armas de fogo e munição deve ser proibido no Brasil?".

Parágrafo único. Se a maioria simples do eleitorado nacional se manifestar afirmativamente à questão proposta, a vedação constante do Estatuto do Desarmamento entrará em vigor na data de publicação do resultado do referendo pelo Tribunal Superior Eleitoral.

Art. 3º Este Decreto Legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

Senado Federal, em 7 de julho de 2005

Senador RENAN CALHEIROS
Presidente do Senado Federal